UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

L'Indo-Chine

AUTONOME ET PARLEMENTAIRE

Thèse pour le Doctorat en Droit

DE L'UNIVERSITÉ DE NANCY

Présentée et soutenue le Lundi 23 Décembre 1912, à 4 h.

PAR

DOAN-VINH-THUAN

Avocat à la Cour

Président : M. CHRÉTIEN, Professeur.

Suffragants { MM. BOURCARD, Professeur.
SENN, Professeur.
RENARD, chargé de cours.

IMPRIMERIE EDG. THOMAS, MALZÉVILLE-NANCY

1912

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547223_0029

A MONSIEUR ALBERT LEBRUN

Ministre des Colonies

Nous dédions cet ouvrage en reconnaissance du profond intérêt qu'il porte à l'Indo-Chine.

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. BINET, I. ✪.
Doyen honoraire et professeur honoraire : M. BLONDEL, ✻, I. ✪.
Professeur honoraire : M. MAY, I. ✪,

MM. BINET, I. ✪, Professeur de *Code civil* et chargé du *Cours d'enregistrement*, Doyen.

GARNIER, I. ✪, Professeur d'*Economie politique* et chargé du *Cours de Législation financière.*

BEAUCHET, I. ✪, Professeur de *Procédure civile* et chargé du *Cours de Procédure civile* (Voies d'exécution).

BOURCART, ✻, I. ✪, Professeur de *Droit commercial* et chargé d'un *Cours de Droit commercial* (Licence).

GAVET, I. ✪, Professeur d'*Histoire du Droit*, chargé du *Cours d'Histoire du Droit privé* et du *Cours d'histoire du droit et des institutions juridiques de l'Est.*

CHRÉTIEN, I. ✪, Professeur de *Droit international public et privé*, et chargé du *Cours de Droit international public* (Doctorat).

CARRÉ DE MALBERG, I. ✪, Professeur de *Droit public et constitutionnel*, et chargé des *Cours de Droit public* (Licence) et de *Droit public* et *Droit constitutionnel comparé* (Doctorat).

GÉNY, I. ✪, Professeur de *Code civil* et chargé du *Cours de Droit civil approfondi* (Doctorat).

MICHON, I. ✪, Professeur de *Droit romain* et chargé du *Cours de Pandectes* et du *Cours d'histoire du droit public* (doctorat).

BROCARD, A. ✪, Professeur-adjoint et chargé d'un *Cours d'Economie politique* (Licence), d'un *Cours d'Economie politique* (Doctorat) et du *Cours d'Histoire des Doctrines économiques.*

ROLLAND, A. ✪, Professeur de *Droit administratif*, chargé d'un *Cours de Droit administratif* (Doctorat) et du *Cours de Lgislation et Economie coloniales.*

SENN, Professeur de *Droit romain* et chargé d'un *Cours de Législation industrielle* (Licence).

NAST, Agrégé, chargé du *Cours de droit criminel*, d'un *Cours de Droit naturel* et d'un *Cours d'Eléments de Droit civil* (Capacité).

N..., Agrégé et chargé d'un *Cours de Droit civil.*

SIMONNET, A. ✪, Docteur en Droit, chargé d'un *Cours d'Eléments de Droit civil* (Capacité).

RENARD, G. ✪, Docteur en Droit, chargé d'un *Cours d'Eléments de Droit public et administratif* (Capacité).

MELIN, A. ✪, Docteur en Droit, chargé du *Cours de Science sociale.*

ROVEL, I. ✪, Docteur en Droit, Secrétaire.

La faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

L'Indo-Chine

AUTONOME ET PARLEMENTAIRE

Thèse pour le Doctorat en Droit

DE L'UNIVERSITÉ DE NANCY

Présentée et soutenue le Lundi 23 Décembre 1912, à 4 h.

PAR

ACAD. LUGD.BAT. BIBL.

DOAN-VINH-THUAN

Avocat à la Cour

Président : M. CHRÉTIEN, Professeur.

Suffragants { MM. BOURCARD, Professeur.
SENN, Professeur.
RENARD, chargé de cours.

IMPRIMERIE EDG. THOMAS, MALZÉVILLE-NANCY

1912

BIBLIOGRAPHIE

Abel (**H.**). — Solution pratique de la question de Cochinchine, ou fondation de la politique dans l'Extrême-Orient. Paris.

Bluntschli. — La politique. Traduction par de Reidmatten, 1879.

Bonnefoi Sibour. — Le pouvoir législatif aux colonies. Thèse pour doctorat, Montpellier, 1907.

Bréchignac (**René**). — Les assemblées électives dans la législation coloniale. Thèse pour doctorat, Lyon, 1907.

Cabasse (**Ernest**). — Les Compagnies de colonisation. Thèse pour doctorat, Nancy, 1905.

Correspondant (Le). — L'évolution nécessaire en Indo-Chine, n° du 10 février 1902, par Pierre Khorat.

Dalloz. — Répertoire pratique de législation. V° *Colonies*.

Despagnet. — Droit international public, éd. 1910.

Doan-vinh Thuân. — La France d'Asie et son avenir. Paris, 1909.

Duguit (**Léon**). — Droit constitutionnel, 1907.
Dürrwell. — Droit annamite. Doctrine et jurisprudence. Saïgon.
Économiste (L') français. — Le Transvaal, présent et avenir. Paris, 1899.
Essmein. — Élément du droit constitutionnel français et comparé.
Fable (**Pierre**). — Les sauterelles.
Figaro. — La justice en Asie, par Albert de Pouvourville, n° du 2 octobre 1912.
Fouillée (**Alfred**). — La démocratie politique et sociale en France. Paris, 1910.
Fuzier Herman. — *Répertoire général*. V° *Indo-Chine*.
Girault (**Arthur**). — Principes de colonisation et législation coloniale, éd. 1904 et 1907.
— Décentralisation coloniale. *Quinzaine coloniale*, n° du 25 juillet 1897.
Henrion (**Charles**). — La nation et le droit des gens. Thèse pour doctorat, Nancy, 1911.
Journal officiel, 1911 et 1912.
Lanessan (**De**). — La colonisation en Indo-Chine.
— L'expansion coloniale de la France.
Laveleye (**E. de**). — Le Gouvernement dans la démocratie. Paris, 1896.
Leroy-Beaulieu (**Paul**). — De la colonisation chez les peuples modernes. Paris, 1902.
Luro. — Le pays d'Annam, 2e éd., 1897.

Merens Henri. — Études sur les colonies anglaises autonomes de l'Australie et du Canada. Thèse pour Doctorat, Toulouse, 1907.

Montesquieu. — De l'esprit des lois.

Necton. — L'Indo-Chine et son avenir économique.

Pandectes françaises. — *Répertoire général*. V° *Cochinchine* et *Colonies*.

Petit. — Organisation des colonies françaises et des pays de protectorat. Paris.

Pommier (**René**). — Le régime de l'indigénat en Indo-Chine. Thèse pour doctorat, Paris, 1895.

Questions diplomatiques et coloniales, 1907-1912.

Quinzaine coloniale, nos 7, 8, 10, 17, 20, 21, 24 de 1911.

Rambaud. — La France coloniale.

Revue du droit international et de législation comparée, Bruxelles, 1900.

Revue bleue. — La réforme de la magistrature coloniale, par M. Paul Minaude, 13 janvier 1912.

Rousseau (**J.-J.**). — Du contrat social.

Schefer. — La France moderne et le problème colonial. Paris, 1907.

Temps (Le). — Notre politique indigène en Indo-Chine, 1er mars 1912.

— Indo-Chine (décentralisation administrative), 11 mars 1912.

Revues, Journaux et lettres personnelles.

INTRODUCTION

Nous voulons chercher si, dans l'ordre politique et social en Indo-Chine, il peut y avoir des réformes légitimes et nécessaires. En prenant la situation telle qu'elle est, nous tâcherons d'allier toujours dans nos recherches ce que le droit légitime permet avec ce que l'intérêt moral prescrit, afin que la justice et l'utilité ne se trouvent point séparées.

Toutes ces questions, objet du présent livre, intéresseront le penseur non moins que l'homme d'action. Nous essayerons d'indiquer à grands traits, en prenant l'idée de justice pour directrice, les principes philosophiques et sociologiques qui doivent attirer l'attention des hommes spéciaux.

Les règles fondamentales de l'organisation politique et sociale en France d'Asie méritent d'autant plus l'examen que, si une bonne organisation ne peut remplacer la moralité publique et privée, elle peut au moins contribuer dans une large part à cette moralité.

Nous entrerons en matière sans prouver l'importance de notre travail. On nous demandera si nous

sommes par hasard législateur, pour écrire sur la politique coloniale. Nous répondrons par la négative, c'est pourquoi nous écrivons sur la politique. Si nous étions législateurs nous ne perdrions pas notre temps à dire ce qu'il faut faire, nous le ferions.

Devenus citoyens et membres d'un Etat libre, quelque faible influence que puissent avoir nos voix dans les affaires publiques, nous osons espérer avoir le droit de nous en instruire et de nous y intéresser, et nous nous plaisons à penser que les résultats de nos études ne seront pas inutiles à l'éducation politique des indigènes.

Nous entendons toujours par la démocratie sociale en France, celle qui se propose pour but d'améliorer la situation matérielle, morale et intellectuelle de ses membres, en même temps que leur capacité politique. « Un gouvernement vaut ce que valent les gouvernants et les gouvernés (1). » Par conséquent le bonheur d'un peuple dépend de la qualité des gouvernants, qui elle-même dépend de la qualité des gouvernés, appelés à faire un choix et à formuler une direction.

Le remède de perfectionnement simultané de la vie organique et de la vie volontaire que traitait

---

(1) Loc. cit., A. Fouillée, *La Démocratie politique et sociale en France*, p. 4.

l'auteur du *Contrat Social* donne un lien solide à la démocratie européenne. Et en nous appuyant sur les principes philosophiques et sociologiques, nous tentons la réforme du pays indo-chinois. L'idée des principes dont nous parlons ci-après, est de choisir un système plus conforme et plus apte aux intérêts nationaux.

Tous les modes de colonisation modernes se réclament, comme on sait, à des degrés divers ou successifs et avec une netteté plus ou moins caractérisée, de trois théories bien définies dans leur principe et dans leur application. C'est d'abord celle de l'*assujettissement,* ensuite l'*autonomie,* enfin l'*assimilation.*

La théorie pure de l'*assujettissement* que l'on a adoptée, donne les conclusions suivantes : La métropole est maîtresse absolue du pouvoir législatif aussi bien que du pouvoir exécutif, en imposant aux colonies la législation qu'elle juge favorable à leurs intérêts particuliers et en y disposant des autorités gouvernementales tant qu'il lui plaira. Dans ce système les indigènes et les colons ne sont pas consultés. La mère-patrie ne leur accorde ni représentation parlementaire, ni représentation locale. Leurs intérêts et leurs vœux n'entrent pas en ligne de compte dans la politique métropolitaine ; la législation coloniale est le pouvoir central lui-même ou son représentant ; c'est

tantôt le souverain qui édicte les lois et décrets coloniaux, sans consulter les intéressés ; c'est tantôt son agent local qui est investi de pouvoirs quasi absolus, et légifère en son nom.

La politique d'assujettissement est aujourd'hui abandonnée parce que l'Etat souverain réfléchit et voit qu'il lui manque un fond idéal et social. En effet, il ne pense qu'à lui et ne vit que pour satisfaire son égoïsme. Fréquemment, les habitants des colonies en question, opprimés par le tyran que leur envoie la métropole, se soulèvent en masse et luttent pour l'indépendance.

Dans le système *autonomiste,* les lois appliquées aux colonies sont faites par les colonies elles-mêmes, c'est-à-dire par un parlement local dont les membres sont élus et légifèrent pour la colonie. Vis-à-vis de la mère-patrie, la colonie garde des rapports de dépendance, mais suffisamment larges pour lui permettre de se gouverner et de s'administrer elle-même. Le gouverneur, agent représentatif de la métropole, n'a dans la colonie qu'une autorité presque purement nominale. Il règne et ne gouverne pas. On voit, dans ce système, une sorte de constitution coloniale bien distincte de celle de la métropole. Le gouverneur choisit les ministres parmi les hommes politiques investis d'un mandat du parlement colonial et participe avec un pouvoir bien restreint à la gestion des affaires coloniales.

Le principe de cette théorie autonomiste n'admet pas l'envoi d'un ou de plusieurs députés coloniaux au parlement métropolitain, parce qu'il est sans raison d'être ; le parlement métropolitain ne légifère pas pour les colonies, et chaque colonie a un organe propre qui légifère pour elle-même.

Quant au système de l'*assimilation,* M. Girault, dans ses *Principes de colonisation et de législation coloniale,* a écrit à ce propos ces lignes remarquables : « La politique d'assimilation poursuit un but directement contraire. Son idéal n'est pas la séparation, mais une union de plus en plus intime... » selon, ajouta-t-il, le mot de Napoléon : « *Là où est le drapeau, là est la France.* »

Les colonies, dans cette conception, sont donc envisagées comme un prolongement plus ou moins lointain du sol de la patrie. Ce sont les provinces d'*utra-marc,* comme disaient les Espagnols, ou des départements plus éloignés que les autres, voilà tout.

Sans doute il existe une solution de continuité entre ces différentes parties du territoire, mais où a-t-on vu que cette continuité était nécessaire pour que les mêmes lois fussent applicables (1).

Pour que ce genre de politique puisse tomber dans le domaine de la pratique, il faut des colonies

(1) Girault, op. cit. *Principes de Colonisation et de Législations coloniales,* t. I, p. 57.

où se trouvent des habitants de la même race que ceux de la métropole.

Chacune de ces trois politiques présente une idée juste et systématique. Cette idée engendre une première conséquence de principes dont le trait est bien essentiel et caractéristique. C'est l'unité d'autorité souveraine dans la théorie de l'assujettissement ; une plus grande décentralisation et l'extension des libertés locales dans celle de l'autonomie ; l'égalité juridique et politique des colons et leur représentation au parlement métropolitain dans celle de l'assimilation. Il ne serait pas facile, croyons-nous, d'appliquer directement l'un de ces trois systèmes à notre France d'Asie. Aussi développerons nous, dans la troisième partie de cet ouvrage, un système dont le type sera mixte, afin de pouvoir répondre à nos besoins et à nos intérêts nationaux.

L'INDO-CHINE

AUTONOME ET PARLEMENTAIRE

Première Partie

CHAPITRE PREMIER

La Colonisation et ses avantages

SECTION I

Définition du mot Colonie.

Avant de parler de la réforme d'une colonie, il nous faut savoir d'abord en quoi consiste la nation coloniale, et exposer les conséquences qui en dépendent.

Le dictionnaire de l'Académie Française donne la définition suivante : « La colonie est une réunion d'hommes sortis d'un pays pour aller en

habiter un autre ; et par extension, la population qui s'est formée et qui se perpétue dans le lieu de leur établissement... et aussi, ajoute-t-il, un lieu, un pays habité par une colonie. Marseille était une colonie des Phocéens ; Cologne était une colonie romaine. » On comprend aisément qu'il y a une espèce d'émigration par laquelle un groupe d'hommes quittent leur pays pour aller s'établir sur le territoire d'autrui ; mais quel territoire d'autrui et à quelles conditions ? Jadis, certaines tribus barbares, poussées par la faim, abandonnaient leur territoire où les produits de la chasse n'étaient pas suffisants, pour aller planter leurs tentes au-delà de leur demeure habituelle ; ne pourrait-on pas dire que ces barbares colonisent ?

Pour bien répondre à ces questions, il nous faut envisager les émigrants sortis d'un pays civilisé, soit qu'ils s'établissent sur le territoire occupé par une peuplade sauvage ou demi-sauvage, soit qu'ils l'annexent par droit de conquête. L'émigration que nous envisageons ici est déjà compréhensible en son sens, mais elle manque de précision. Si l'on veut préciser le sens du mot, il faut chercher son origine étymologique ; coloniser a la même racine que *colere :* cultiver.

Par conséquent, l'idée primordiale de colonisation est l'idée de *culture* de la terre et de ses habitants.

SECTION II

La Colonisation est un art ou une science.

Nous allons rendre plus claire cette idée primordiale, en étudiant son essence qui nous permettra d'en distinguer les avantages et les inconvénients. Les uns prétendent que la colonisation est un art, les autres une science. Qu'entendons-nous par ces mots : art et science ? L'art consisterait dans la façon de gérer les intérêts coloniaux avec adresse, en tenant compte du climat et du caractère des habitants. Nous voyons dans cette théorie l'art de la colonisation, un phénomène non seulement objectif ou matériel, mais encore psychologique et spirituel. Il est vrai que la conception d'art est au pouvoir des gouvernants ; Chefs de l'Etat, ministres, gouverneurs, qui se chargent de modifier les lois et les décrets coloniaux, au fur et à mesure du développement progressif de l'idée civilisatrice.

Il y a aussi une science de la colonisation, science économique et politique coloniale. « C'est une partie, dit Jules Duval, de la science à refaire, ou plutôt à détacher pour être érigée en science spéciale, la science de la colonisation qui a son objet précis, délimité, bien distinct de tout autre et qui l'explore avec des instruments fournis par d'autres sciences, mais formant en sa main un

ensemble qui n'appartient qu'à elle (1) ». Aujourd'hui on reconnaît unanimement que la science doit pénétrer dans la politique coloniale. Cette idée est déjà proclamée officiellement. En Europe, chaque nation possède son institution coloniale où l'on peut trouver tous les renseignements sur les divers points politiques et économiques des colonies.

En 1894 on assemblait toutes les connaissances de ces sciences, en fondant un Institut colonial international dont le siège est à Bruxelles, et qui a pour but l'étude scientifique de la colonisation sans caractère officiel. Sans doute il ne saurait être question d'élever la science coloniale à la hauteur d'une science pure dont les lois offrent un caractère permanent et général. Il est évident qu'il y a là des règles variables suivant le tempérament moral et physique de la métropole colonisatrice, et la situation climatérique et géographique de la colonie. Mais considérons le principe de la colonisation et cherchons quels sont les avantages que les colonisateurs peuvent en retirer.

Nous voyons tout d'abord, dans l'idée de colonisation, des avantages d'ordre économique puis des avantages d'ordre politique, et enfin des avantages d'ordre social ou humanitaire.

(1) Duval, loc. cit., *Sur les colonies et la politique coloniale de la France.*

SECTION III

Avantages d'ordre économique.

La grande utilité des colonies au point de vue économique, aux yeux de la plupart des gens, c'est l'entreprise coloniale qui s'était, au XVI^e^ siècle, développée avec une force intense jusqu'à s'attirer les méfiances du gouvernement et des sociétés financières par ses privilèges devenus de plus en plus forts. Mais aujourd'hui il n'est pas moins aisé de croire que le développement économique dans les colonies ne soit considéré comme d'ordre utile et nécessaire.

Cette question est controversée par certains auteurs dont les raisonnements partent d'un pur égoïsme. Les uns prétendent que les entreprises coloniales ne profitent pas toujours aux nations qui colonisent, elles font parfois des frais exorbitants dans les colonies à l'avantage des autres nations. N'est-ce pas un rôle de pure vanité de créer des colonies dont le fonctionnement exige des sacrifices considérables d'hommes et de capitaux ? On se crée d'ailleurs de graves soucis, ne serait-ce que l'appréhension de la guerre, parce que les possessions lointaines sont en général sans défense suffisante, et leur mise en état de défense exige des sommes considérables.

Les autres, comme Turgot, et nous pouvons citer sa comparaison : « Les colonies sont, dit-il, semblables aux fruits qui ne tiennent à l'arbre que jusqu'à leur maturité », déclarent que les colonies finissent toujours par s'émanciper et par se séparer de la mère-patrie.

Nous ne condamnons pas ceux qui tiennent ce langage parfois juste et vrai, mais il faut se montrer impartial. La mère-patrie continue-t-elle à retirer des profits, bien que la séparation existe entre elle et la colonie ? La question est indiscutable puisque nous en possédons des preuves évidentes : les colonies, quoique émancipées, restent généralement les clientes de leur ancienne métropole. On voit qu'un commerce actif s'est maintenu entre la Hollande et le Cap, entre le Portugal et le Brésil, entre l'Angleterre et les Etats-Unis.

Ce n'est pas seulement le but économique qu'on cherche dans la colonisation, mais encore des résultats d'ordre politique et social.

La colonisation romaine en est une preuve indéniable. Rome, jadis, colonisait de lointains territoires, non seulement dans le but intéressé d'en retirer d'abondants subsides et des ressources variées, mais encore pour répandre au loin la civilisation dont elle était le glorieux emblème et soustraire les populations aux ténèbres de l'ignorance et de la barbarie. Elle laissait aux habitants

leur religion, leur langue et leurs coutumes. Le beau mot humanité ne vient-il pas de la langue romaine ? Rome réduisait les territoires conquis en provinces romaines et cherchait lentement à les romaniser en Occident et à les helléniser en Orient (1).

SECTION IV

La Colonisation implique nécessairement une émigration d'hommes et de capitaux.

La colonisation implique nécessairement une émigration d'hommes et de capitaux. En effet, l'exode des capitaux est un simple corollaire de l'émigration des personnes. Il est indispensable aux émigrants arrivés dans un pays neuf et inconnu de recourir à la bienfaisance des capitaux pour obtenir des concessions, et surtout les mettre en valeur.

On a beaucoup discuté sur le point de savoir si les émigrants emportent de la fortune de la nation où ils s'expatrient, ou bien une quote-part de celle qu'ils possèdent. Remarquons d'abord, en principe, que les gens émigrent non par esprit d'aventures, mais avec l'idée de faire fructifier leur petite fortune qui ne leur permet pas de vivre à

(1) Voir Bluntchli, *La Politique*, p. 270.

l'aise sur le sol natal. Une fois que les capitaux sont devenus abondants, l'émigrant retourne dans sa patrie avec la fortune déjà fructifiée.

A notre époque, on peut faire émigrer les capitaux dans les colonies, sans se déplacer, avec un avantage évident et une sûreté bien grande. Cette émigration des capitaux a même une supériorité considérable sur l'émigration humaine.

Pourquoi ne démontrerait-on pas la nécessité de la colonisation ?

Jean-Baptiste Say disait dans ses *Principes économiques* « que le départ de cent mille émigrants emporte une fortune équivalente à la perte d'une armée de cent mille hommes, qui serait engloutie armes et bagages, en passant la frontière ».

Le raisonnement de l'école libérale, plus ou moins logique dans le fondement, est contredit ou renversé aujourd'hui par les auteurs contemporains : Stuart Mill, Gide, Adam Smith, etc.

Une phrase de Stuart Mill peut suffisamment nous donner confiance dans l'avenir de la colonisation. « On peut affirmer, dit-il, dans l'état actuel du monde, que la fondation des colonies est la meilleure affaire dans laquelle on puisse engager les capitaux d'un vieux et riche pays (1) ». La

(1) *Principes d'économie politique,* liv. V, chap. XI, § 14.

preuve est certaine, aujourd'hui on constate que de riches capitalistes ne sortent jamais de l'Europe et cependant colonisent, confiant leurs économies à des Compagnies qui entreprennent des travaux publics dans les pays neufs. Cette émigration des capitaux exerce même une influence considérable sur l'émigration humaine : beaucoup d'émigrants sont des bouches inutiles et constituent une charge pour les colonies. Tous les capitaux, au contraire, sont toujours les bienvenus et jouent un rôle prépondérant dans la colonisation.

Pour soutenir que l'émigration des capitaux est un mal, on a dit qu'elle appauvrissait le pays et contrariait la tendance à la baisse des matières premières et la hausse des salaires qui doit établir plus d'égalité entre les diverses conditions sociales. Nous serions plutôt porté à croire, avec M. Leroy-Beaulieu, qu'elle est un bien. Elle augmente les revenus et par là même les facilités de consommation des capitalistes nationaux. Elle ouvre indirectement de nouveaux débouchés à l'industrie de la mère-patrie, elle aide à solder l'excédent des importations sur les exportations et améliore l'échange. Elle constitue un remède à l'avilissement excessif du taux de l'intérêt et à la stagnation des affaires, qui semble devenir aujourd'hui un danger.

SECTION V

Avantages d'ordre politique.

Nous passons vivement sur les avantages d'ordre politique colonial. « Au point de vue politique, disait M. Girault, les entreprises coloniales sont une véritable soupape de sûreté. Elles constituent, dans l'état actuel du monde, une condition de paix (1). »

La paix dont veut parler M. Girault est celle qui consiste à mettre chacun à sa place et à créer des colonies pour l'avenir de la richesse nationale et la tranquillité publique, à permettre à tous de bien vivre sous le soleil qui luit pour toute l'humanité. La colonisation assure la tranquillité publique en fournissant des entreprises nouvelles à tant d'hommes agités qui ont besoin d'action, et à tant d'hommes malheureux qui ont besoin d'espérance. Nous voyons encore que la politique coloniale est un point d'appui pour la mère-patrie en cas de guerre. Les ports des colonies servent souvent à abriter la flotte de la métropole aussi bien en cas d'offensive qu'en cas de défensive.

Le Japon tira parti de la possession de Formose comme point d'attaque contre la flotte russe qui

(1) Girault, loc. cit., *Principes de colonisation et de législation coloniale,* éd. 1907, t. I, p. 41.

venait de l'Europe, pendant la guerre russo-japonaise.

En cas de conflit international, les possessions lointaines rendent de précieux services à la métropole. Elles lui permettent de menacer la nation ennemie, d'arrêter son commerce, de la paralyser dans ses forces vives, de peser d'un grand poids dans les négociations relatives à la paix.

Bref, nous terminons ce chapitre par un exposé rapide des avantages d'ordre social ou humanitaire que réprésente la colonisation. Il est très difficile, pour ne pas dire souvent impossible à l'homme de sacrifier l'intérêt personnel à l'intérêt commun ou humanitaire. Et cependant le progrès de la civilisation repose sur le sacrifice de chacun à la collectivité. Tous nos actes ont une répercussion sur la société ; la grande loi du monde physique d'après laquelle rien ne se perd, trouve aussi son application dans la vie sociale. Nous travaillons pour les autres, alors que nous croyons ne travailler que pour nous-mêmes, et quand nous accomplissons un acte de dévouement, nous recueillons une partie de ses résultats heureux ; il existe donc une réciprocité de l'action de l'individu sur l'ensemble et de l'action de l'ensemble sur l'individu.

M. Gide a dit, dans une de ses conférences, que : « La colonisation n'est pas une question

d'intérêt, mais une question de devoir. Il faut coloniser parce qu'il y a obligation morale pour les peuples comme pour les individus, d'employer les forces et les avantages qu'ils ont reçus de la providence pour le bien général de l'humanité. Il faut coloniser, parce que la civilisation est au nombre de ces devoirs qui incombent aux grandes nations et auxquels elles ne peuvent se soustraire sans manquer à leur mission et sans encourir une véritable déchéance morale (1). »

En résumé, l'influence de la politique coloniale sur le bien être de l'humanité, n'est pas douteuse ; plus l'idée de colonisation se développe, plus l'humanité recueille d'avantages pratiques, positifs, moraux destinés à fortifier sa mentalité et à élargir sa conception de la vie.

Girault, s'en référant à Adam Smith, déclare que : « depuis la découverte de l'Amérique, il y a pour l'Europe une augmentation de jouissance et une augmentation d'industrie. Dans l'augmentation de jouissance, de nouveaux produits, inconnus jusque-là, sont venus solliciter les désirs des consommateurs. Grâce aux denrées coloniales qui, d'abord accessibles aux seules classes riches, sont devenues aujourd'hui de consommation cou-

---

(1) Gide, op. cit., *Conférence sur le devoir colonial*, juillet 1897.

rante, il y a plus de bien être dans l'ancien monde (1). »

La mère-patrie, grâce à l'augmentation de l'industrie, peut désormais fabriquer un plus grand nombre d'objets sans craindre la surproduction. Les colonies lui assurent de nouveaux débouchés ; elle écoule dans ses possessions lointaines les produits de ses usines, et en échange la colonie lui envoie ses denrées.

Nous voyons que, depuis la colonisation phénicienne, grecque, romaine jusqu'à la colonisation des peuples modernes, l'idée type qui a guidé la politique coloniale repose sur le développement de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. Malheureusement cette idée semble abandonnée depuis quelque temps. Le fonctionnarisme, ce fléau de la colonisation, tend à prédominer au détriment des intérêts propres de la métropole et des indigènes des colonies. Ne pourrait-on pas attribuer, aux abus du fonctionnarisme, l'arrêt momentané, espérons-le, de la civilisation européenne dans la France d'Asie ?

---

(1) Girault, *Principes de colonisation de législation coloniale*, t. I. p. 29.

Deuxième Partie

TABLEAU DE LA COLONISATION INDO-CHINOISE

CHAPITRE PREMIER

Les institutions politiques du pays d'Annam avant la conquête française.

Pour bien comprendre l'organisation de la France d'Extrême-Orient à l'heure actuelle et sa situation difficile, il est nécessaire d'esquisser les institutions politiques de la monarchie annamite avant la conquête française.

Le gouvernement du pays d'Annam était jadis une monarchie quasi absolue et héréditaire. Point de parlement comme dans l'Europe occidentale contemporaine, point d'aristocratie de naissance comme dans l'Europe d'autrefois. « L'égalité entre

les citoyens, dit Luro, est absolue, l'accession aux charges est ouverte à tout le monde ; on ne remarque d'autres distinctions sociales que celles qui s'attachent aux fonctions, au mérite, à la fortune (1). »

L'empereur, portant le titre de Fils du Ciel, était considéré comme le père du peuple, grand pontife, chef nominal du royaume. Le monarque, qui autrefois investi de l'autorité suprême, supportait moralement toute la responsabilité des vices de ses sujets devant le ciel dont il est mandataire, n'est plus aujourd'hui roi que de nom.

Le gouvernement du pays était en réalité aux mains de hauts fonctionnaires analogues aux ministres des Etats puissants actuels : on distinguait ainsi six départements ministériels : (*bô*) : l'intérieur (*bô-laï*), les finances (*bô-hô*), les rites (*bô-lê*), la justice (*bô-hinh*) ; la guerre (*bô-binh*), les travaux publics (*bô-công*).

« Chaque ministère avait à sa tête un *Thuong-tho* assisté de deux *Than tri* et de deux *Thi-lang*. Ces cinq fonctionnaires délibéraient ensemble et devaient prendre leurs décisions d'accord. Le dis-

(1) Luro, op., cit., p. 85. Cet auteur signale, il est vrai, qu'il existait un ordre particulier de noblesse comportant quelques degrés ; mais cette institution, qui a pour objet de récompenser des actions d'éclat ou des services civils distingués, est plutôt comparable à la Légion d'honneur française. C'est une simple distinction sociale.

sentiment d'un seul entraînait la nécessité d'en référer au roi, c'est-à-dire, en fait, au conseil antique (*nôi-cac*) composé de quatre fonctionnaires placés près du roi et chargés d'examiner les affaires soumises à la décision royale.

« Chaque ministère était divisé en direction et en bureaux. Un conseil (*cô-mat*) composé de quatre hauts fonctionnaires pris parmi les ministres les plus importants, statuait sur les affaires les plus graves et dirigeait la politique de l'Annam. Un tribunal de censeurs placés au-dessus des ministres, et un corps d'inspecteurs généraux (*viên-do-shat*) faisant des tournées dans les provinces, contrôlaient l'administration du royaume (1).»

Nous voyons dans l'organisation politique et sociale du pays d'Annam, un caractère de démocratie bien distinct. Il est impossible que les souverains y exercent, comme l'on dit, un pouvoir autocratique. L'empereur est une simple personnification rituelle du peuple (2). Du reste, n'en est-il pas ainsi en Chine où est le berceau du peuple annamite, et la source d'où sont sorties ses institutions sociales, politiques et administratives. Le peuple annamite respecte son roi,

(1) Girault, *Principe de colonisation*, éd. 1907, t. I, p. 444.

(2) Personnification rituelle veut dire en Europe constitutionnelle. De Lanessan, *La colonisation française en Indo-Chine*, p. 13.

mais il entend se gouverner lui-même. Les empereurs, une fois indignes, sont fatalement condamnés à perdre le trône. Voici une formule de Confucius que les enfants apprennent dans les écoles. Le livre en vers dit : « Le seul prince qui inspire la joie, c'est celui qui est le père et la mère du peuple ! ce que le peuple aime, l'aimer ; ce que le peuple haït, le haïr ; voilà ce qui s'appelle être le père et la mère du peuple. » En voici un autre que les examinateurs citent souvent dans les compositions du concours : « Obtiens l'affection du peuple et tu obtiendras l'empire ; perds l'affection du peuple et tu perdras l'empire (1). » Ces idées sont entrées profondément dans l'esprit annamite. Quand les fondateurs de dynastie obtinrent l'Empire, c'était par l'humanité ; leurs successeurs le perdirent, c'était par l'inhumanité ou par la tyrannie. Voilà les causes fondamentales qui renversent ou élèvent les empires, qui les conservent ou les font périr.

Il n'est pas moins utile de dire quelques mots sur l'administration provinciale.

Le territoire de l'Annam était divisé en provinces d'importance inégale et dont l'organisation variait en conséquence. Au-dessous de l'autorité royale, il y avait des délégués *Tông-Dôc* ou gouverneurs

(1) Mencius, dans son livre classique.

qui administraient les provinces. Le *Tông-Dôc*, mandarin d'un rang élevé, au nom duquel tous les actes administratifs étaient exécutés, avait la haute direction de l'administration de sa circonscription. Sous ses ordres étaient placés quatre fonctionnaires : 1° le *bô-chanh*, vulgairement *quan-bô*, est le chef des services administratifs ; 2° le *An-Shat* ou *Quan-an*, chef du service judiciaire ou lieutenant criminel ; 3° le *lanh-binh*, commandant militaire ; 4° le *Dôc-hoc*, qui dirige le service de l'enseignement, ou directeur de l'enseignement. Les provinces plus petites étaient administrées par un *Bô-chanh* ; les moyennes par un *Tuân-phu* assisté d'un *Bô-chanh* et parfois aussi d'un *Dôc-hoc*.

Aux deux extrémités du royaume, les provinces du Tonkin et de la basse-Cochinchine avaient été confiées par l'empereur, à l'époque du Tuc-Duc, à un surintendant général *Kinh-luoc* que l'on considère, selon la formule qui éveille une idée analogue et précise, comme un vice-roi.

Chaque province était divisée en *phu* (préfecture) et *huyên* (sous-préfecutre). Ces circonscriptions administratives avaient à leur tête un *tri-phu* ou un *tri-huyên*. Ces fonctionnaires, suivant la chaîne hiérarchique, cumulaient en leur main les pouvoirs administratifs et judiciaires.

Le phu et le huyên étaient divisés en cantons

(tong) et les cantons en communes (*xa ou lang*). Les personnes placées à la tête des cantons et des communes sont, non pas des fonctionnaires, mais les représentants et les défenseurs de la population. L'origine de ces divers fonctionnaires est très lointaine : au dire de certains historiens, elle viendrait de la Chine, et les Annamites auraient emprunté aux Chinois ces institutions, en les modifiant pour les adapter au caractère de la race indo-chinoise.

Nous ne pouvons pas insister davantage sur ce chapitre qui n'est qu'un simple aperçu des institutions politiques de l'empire annamite d'autrefois.

Il nous est nécessaire d'en parler sommairement, pour les comparer avec la situation administrative actuelle ; mais si nos lecteurs désirent posséder une étude approfondie sur les libertés politiques et sur l'organisation avant la conquête française, nous les prierons de lire les ouvrages de M. de Lanessan et M. E. Luro qui consacrent un développement plus étendu à l'historique de l'Indo-Chine.

CHAPITRE II

Le Mandarinat et son Organisation

Le mot mandarin, à première vue, éveille chez les Européens un sourire ironique, mais il nous faut prendre le mot tel qu'il est pour donner le sens le plus conforme à son rôle.

Le mandarinat est un corps de fonctionnaires distincts et hiérarchiquement organisé ; ils forment dans ce pays, aussi bien qu'en Chine, une classe prépondérante et digne d'attention.

Il y a deux sortes de mandarins : civils ou lettrés (*quan-van*) et militaires (*quan-vo*). Les premiers, choisis d'après leur degré d'instruction, sont sélectionnés par les concours les plus arides ; quant aux seconds, on leur demande simplement de faire preuve de certaine aptitude physique. Une fois qu'ils sont acceptés dans l'armée, ils continueront à étudier l'art militaire et à subir des épreuves successives jusqu'au grade le plus élevé.

Les mandarins civils sont divisés en neuf degrés ; chaque degré est subdivisé en deux classes. Ainsi

un grand censeur est mandarin de premier degré (1re ou 2e classe), un ministre (*thuong-bô*) ou un gouverneur d'une grande province (*tông-dôc*) est mandarin de premier degré (1re classe), un *Tuân-phu*, gouverneur d'une province moyenne, est mandarin de 2e degré (2e classe), un *quan-bô* est mandarin de 3e degré (1re classe), un *quan-an* est mandarin de 4e degré (1re classe), un *dôc-hôc* est mandarin de 5e degré (2e classe), un *quan-huyên* est de 6e degré (2e classe), un *huan-dao* est de 8e degré (1re classe), le chef du bureau d'un *Phu* est du 9e degré (1re classe), celui d'un *huyên* du 9e degré (2e classe) (1).

Les mandarins sont recrutés exclusivement parmi les lettrés qui ont subi avec succès les épreuves du concours. C'est ce que certifie M. de Lanessan. « En Annam, comme au Tonkin, les mandarins sortent du peuple par une sélection incessante des individus les plus intelligents, les plus laborieux, les plus zélés, les plus instruits, les plus habiles dans l'art d'administrer et de gouverner sans distinction d'origine : les plus capables peuvent s'élever graduellement jusqu'aux plus hautes dignités gouvernementales.

« Le peuple tout entier, ajoute-t-il, est la source à laquelle s'alimente le mandarinat. Aussi

(1) Girault, *Principe de colonisation*, t. I, p. 447.

est-il tout naturel que le peuple ait pour ses mandarins le plus grand respect (1). »

Ce respect du peuple pour ses mandarins est en quelque sorte analogue à celui que les enfants ont pour leurs parents. On remarque que le gouvernant d'après le principe d'éducation annamite, est considéré comme père ou tuteur de tous ses gouvernés, de même que l'empereur est le père et la mère de tous les habitants de l'empire.

La démocratie politique et sociale existe donc chez les Annamites dans son entier développement.

« Par dessus tout, je prêchai d'exemple, dit M. de Lanessan, m'attachant à traiter les mandarins des divers grades avec les égards leur revenant d'après les coutumes du pays. Chez ce peuple lettré, la forme de politesse est très délicate. Les *nha-quê* (2) eux-mêmes savent lire et écrire et connaissent sur le bout du doigt les règles du savoir-vivre. L'éducation familiale et sociale est si forte, que jamais on ne verra un Annamite manquer de respect à un vieillard, encore moins à son père, ni désobéir aux ordres d'un représentant quelconque de l'autorité royale (3). »

---

(1) De Lanessan, *La colonisation française en Indo-Chine*, p. 9.

(2) *Nha-quê* : veut dire en langue indigène paysan.

(3) De Lanessan, loc. cit., *La Colonisation française en Indo-Chine*, p. 31.

CHAPITRE III

Situation critique de la Politique en Indo-Chine

SECTION I

Situation de la politique générale.

Depuis la conquête de l'Indo-Chine, les idées officielles « sur la mission civilisatrice » de la France ont varié maintes fois. La politique de répression fut tout d'abord en honneur. Civils et militaires étaient d'accord pour déclarer qu'il fallait maintenir la possession indo-chinoise par la la crainte et administrer le pays avec une puissante autorité, au profit d'une féodalité nouvelle représentée par les premiers émigrants.

Les uns préconisant un plan de développement économique se laissaient aller à des rêves de gloire interrompus souvent par des mutineries, les autres pouvaient résumer ainsi leur programme de colo-

nisateur : la terre par concession, la main-d'œuvre par la corvée, le bénéfice par la prime. Après quelques années de ce régime, la surexcitation des indigènes, leur hostilité latente caractérisée par l'irréductibilité des derniers chefs rebelles, l'échec des tentatives de colonisation, l'anémie croissante des budgets modifièrent les opinions, et l'on essaya la politique d'assimilation.

On imagina que pour bien coloniser il fallait transplanter toutes les institutions européennes. On supprima les codes indigènes, on adopta les codes métropolitains dont les coutumes, les mœurs, les rites religieux ne ressemblaient en rien à ceux du pays. Comment pouvait-on avoir d'assez bonnes lois pour tenir en bride un peuple qui possédait déjà des institutions remarquables. Les lois d'un peuple, pour être bonnes, c'est-à-dire pour être justes et efficaces, doivent correspondre à sa mentalité et à son atavisme. Enfin cet aphorisme exprime tout : « Les lois ne font pas les mœurs, mais ce sont les mœurs qui font les lois. »

Malheureusement les indigènes vivaient en contact avec les colons et s'assimilaient tous les vices que ceux-ci apportaient et dont le climat tropical activait la floraison.

Pendant ce temps, la situation économique empirait par suite de la sécheresse persistante et de cyclones imprévus. La faillite s'annonçait pro-

chaine. On comprit qu'il fallait essayer d'autres moyens de gouvernement et la politique bienveillante fut inaugurée. On utilisa toutes les bonnes volontés, tous les talents, tous les mérites, quelles que fussent les opinions, en cherchant à supprimer tout ce qui est injuste aux yeux des habitants ; on assura désormais la tranquillité publique par le fonctionnement du régime nouveau. On ne cherchait plus à assimiler les indigènes malgré eux, mais on leur fit sentir la présence et la force de l'autorité dominante. On les contraignait aux travaux en exigeant d'eux de pénibles corvées et de lourds impôts. « Ce système semblait durable, mais la maladresse et l'avidité de ses agents en décelèrent la fragilité. » (1)

La situation en Indo-Chine était restée inerte, sans contrôle suffisant, jusqu'au jour de la découverte de M. Viollette et de M. Métin sur les fâcheux abus de l'administration de la possession indo-chinoise. M. Viollette, l'auteur du réquisitoire contre le gouvernement asiatique, dont on n'a pas oublié le scandale, nous a ménagé, cette année, une agréable surprise. Cette enquête du budget indo-chinois, dont il fut chargé par le Ministre des Colonies, surprit brusquement la Chambre. M. Messimy et M. Lebrun développèrent le

(1) *Le Correspondant.* L'évolution nécessaire en Indo-Chine, nº du 10 février 1912, p. 417.

fameux rapport qui occupait une large place dans le débat. « Ce n'est pas ici qu'on s'en plaindra. Nous n'avons en effet, et cela depuis longtemps, cessé de répéter que dans le pays de domination et spécialement dans la possession asiatique, les questions de politique indigène primaient tout le reste, et lorsque nous voyons le Parlement se décider à leur accorder enfin l'attention qu'elles méritent, nous sommes en droit de constater que ce résultat est dû, dans une certaine mesure, à nos efforts pour orienter de ce côté les préoccupations des pouvoirs publics et de l'opinion (1) ».

Or la violence de ces critiques s'est abaissée de plusieurs tons, et bien que le parti pris s'y laissât trop souvent encore entrevoir, elles témoignaient cette fois d'un effort de sincérité qu'il n'était que juste de reconnaître. Que, pendant deux ou trois ans encore, M. Viollette soit chargé du rapport sur les colonies, et il finira par arriver, dans les appréciations sur l'Indo-Chine, à une note juste, impartiale et exacte. En même temps, M. Viollette esquissait un programme de réorganisation qui renferme, en quelques-unes de ses parties, des idées heureuses, dignes d'être prises en considération.

---

(1) Loc. cit., *La Quinzaine Coloniale :* L'Indo-Chine à la Chambre, nº du 25 avril 1911, p. 264.

Nous reproduisons les observations sans les altérer le moins du monde pour qu'on ne puisse pas nous reprocher notre opinion personnelle.

M. Viollette a demandé: 1° « La suppression du prolétariat administratif européen, qui est une des plaies de l'Indo-Chine, plaie budgétaire et plaie politique, et l'accession des indigènes aux emplois subalternes occupés actuellement par les fonctionnaires français qui, par la médiocrité de leur traitement et l'insuffisance de leur mentalité méconnaissent le caractère de l'indigène, sont incapables de le faire évoluer et compromettent à la fois la dignité et la sécurité de notre domination ».

C'est un point sur lequel tout le monde aujourd'hui est à peu près d'accord. Nous nous félicitons d'avoir été les premiers à le mettre en lumière et de voir M. Viollette, après M. Messimy, en faire un des principaux articles de son programme.

« 2° En Cochinchine, il exige une représentation indigène distincte de la représentation française. On sait actuellement que les deux éléments sont confondus au sein du conseil colonial où, d'ailleurs, les membres indigènes sont en minorité dans la proportion d'un à deux (1).

(1) Le conseil colonial en Cochinchine se compose actuellement de 6 indigènes et 12 Européens.

« Pour assurer la complète indépendance des délibérations, et pour permettre aux vœux de la population indigène de s'exprimer avec une entière clarté, la séparation du conseil colonial en deux sections, siégeant isolément s'imposait ; depuis longtemps nous avions maintes fois réclamé cette mesure (1). » Nous trouvons aussi dans les rapports de M. Métin sur le même sujet, l'avis exprimé d'une extension au bénéfice de la représentation indigène au Cambodge et à l'Annam, où cette représentation n'existe pas encore sous quelque forme que ce soit. Par conséquent, nous nous permettons d'appuyer le rapport de M. Métin en développant avec détails, dans le troisième chapitre, une institution nouvelle, basée sur le futur parlement indo-chinois.

SECTION II

Tableau de l'Enseignement.

Nous trouvons encore dans ledit rapport des critiques analogues à celles du *Correspondant* sur l'enseignement indigène et nous tâcherons de les reproduire fidèlement et de mettre en lumière les points caractéristiques de la politique scolaire. « Tout d'abord, il semble bon, dit M. Khorat

(1) Loc. cit., *La Quinzaine Coloniale*, nº du 25 décembre 1911, p. 852.

dans le *Correspondant,* de mettre les indigènes en état de rendre les services qu'on attendait d'eux. Leur instruction avait été fort négligée. Les établissements scolaires officiels ou libres n'étaient, depuis la conquête, que des fabriques d'interprètes et secrétaires suffisant à peine aux exigences croissantes de la machine administrative. Ils ne peuvent donner des collaborateurs éclairés aux entreprises de travaux publics, aux maisons de commerce, aux agriculteurs européens ; les nouveaux projets, relatifs à l'extension des attributions des fonctionnaires indigènes, à leur accession aux emplois élevés, risquaient de ne pouvoir fournir matière qu'à de pompeux discours ; les charges financières, sans cesse grandissantes, menaçaient d'écraser une population dont le chiffre, par suite d'une mortalité considérable, restait presque stationnaire malgré une puissante natalité (1). »

Après de longues hésitations, le conseil de l'enseignement organisé par M. Beau (2) proposa la formation d'une Université indo-chinoise pour les études supérieures. On éleva à Hanoï un splendide établissement intitulé « l'Université indo-chinoise » dont l'inauguration eut lieu le 4 novembre 1907.

---

(1) Loc. cit., *Le Correspondant,* nº du 10 février 1911.

(2) M. Beau, ancien gouverneur général de l'Indo-Chine, nommé en juillet 1902, prédécesseur de M. Klobukowski.

A Hanoï, le peuple souhaitait avec enthousiasme le succès que, depuis longtemps, les indigènes réclamaient. Peu à peu on n'entendit plus parler de l'institution nouvellement créée. Le nom de l'Université est maintenant effacé, les rouages ne fonctionnent plus ; il ne reste qu'une simple faculté de médecine assez médiocre pour former les jeunes médecins indigènes, et que les Annamites réclamaient instamment.

Le grand problème de l'enseignement indochinois, celui où l'avenir même du pays est engagé, c'est le problème moral. Les Européens et les Indo-Chinois s'efforcent d'y travailler de concert, afin d'éveiller la mentalité de la nation, et de trouver la solution la plus favorable à son évolution.

La raison nous montre que la France d'Asie doit réformer son enseignement général et se préparer à la refonte complète des programmes d'études. Lorsque l'Indo-Chine sera moins pauvre l'indigène pourra meubler son esprit de connaissances utiles, qui fortifieront son jugement, développeront son sens pratique et le mettront à même d'élargir sa situation pour le plus grand bien de la métropole et de l'humanité.

L'enseignement est l'élément le plus important dans l'œuvre de la transformation sociale ; la France protectrice devrait s'occuper, aussi bien que

l'Indo-Chine elle-même, de provoquer la réalisation indispensable des réformes nécessaires.

L'expérience de la francisation des intelligences est tentée avec une opiniâtre énergie. Pour la réaliser, il faut s'efforcer de mettre en contact la civilisation occidentale avec les habitudes d'esprit des indigènes, et l'enseignement sérieusement organisé sera l'agent le plus actif de l'adaptation de l'âme indo-chinoise à l'âme française.

Cet idéal, que certains pourraient traiter de chimérique, est plus facilement accessible qu'on ne le croit. Il suffit d'étudier l'état d'âme des indigènes pour s'en convaincre. « Les indigènes composent un peuple à l'esprit pacifique, doux, curieux. La race est fine, gaie, spirituelle, artiste dit M. Weulersse dans *L'Indo-Chine et son avenir économique* (1). » Et il sera facile de créer une nouvelle France dans la Péninsule indo-chinoise.

---

(1) Doan-Vinh-Thuan, Ouv. cit., *La France d'Asie et son avenir*, p. 54. Passage de M. Weulersse, emprunté par M. Necton dans son ouvrage : *L'Indo-Chine et son avenir économique.*

CHAPITRE IV

Critique du Conseil Colonial de Cochinchine

Sans le vouloir, la métropole a introduit au Conseil Colonial de la Cochinchine une certaine anomalie d'organisation. Nous allons le démontrer au nom du principe de justice et d'humanité. Dans la démocratie, pour un parlement métropolitain, aussi bien que pour le conseil colonial, « le petit parlement » dont il est question dans notre ouvrage, on aime le système libéral. Par conséquent, nous essaierons de préciser quelle est l'organisation actuelle et quelles sont les réformes qu'on désire au nom de l'égalité.

Le Conseil colonial de Cochinchine, créé en 1880, se rapproche beaucoup des conseils généraux, et l'on s'est demandé souvent quelle était la raison de ce changement de dénomination. A vrai dire, il n'y a pas là une question d'étiquette, et tant pour sa composition que pour ses attributions, il mérite assurément une appellation spéciale.

Au contraire des conseils généraux qui, ceux d'Algérie exceptés, ne comprennent que des citoyens français et des indigènes assimilés, le Conseil colonial de Cochinchine comprend des citoyens français et des membres asiatiques, tous élus pour quatre ans : les premiers au suffrage universel direct, les seconds par un collège comprenant des délégués des municipalités désignés par les notables. Deux membres français non fonctionnaires du conseil privé nommés par décret, deux membres français délégués de la Chambre de Commerce de Saïgon et deux membres français délégués de la Chambre d'agriculture de Cochinchine en complètent la composition (1). Le Conseil se réunit annuellement à Saïgon pour une session de vingt jours.

De même que les conseils généraux, il statue, délibère et émet des avis ; mais ses attributions sont notablement réduites. Son droit de décision ne s'étend qu'aux questions relatives aux propriétés coloniales non affectées à un service public ; sur tous les autres points il ne peut que délibérer ou donner son avis, et encore le gouverneur peut-il modifier souverainement les dépenses votées par lui.

---

(1) Voir Dalloz, *Répertoire pratique de Législation*, V° Colonies, n° 272.

On voit donc que, malgré la similitude de nom, ce Conseil colonial n'évoque que de très loin le souvenir de la loi du 24 avril 1833, créant dans chaque colonie des Conseils coloniaux, et que, d'autre part, il ne saurait revendiquer le titre de conseil général dont il ne possède pas les pouvoirs.

Le problème des indigènes constitue, en effet, actuellement la partie la plus délicate de la politique coloniale. La présence des sujets asiatiques aux assemblées locales, intéresse, au plus haut degré, l'avenir de la colonisation et l'influence de de la métropole.

La question de la représentation indigène nous permet de considérer deux points de vue : doit-on considérer l'indigène comme une quantité négligeable — l'exterminer comme en Amérique, le cantonner à part et faire place nette à l'Européen — ou, au contraire, respecter son existence et tenir compte de ses intérêts en l'élevant dans la vie politique et sociale et en l'admettant aux assemblées locales, autant en qualité d'électeur qu'en celle d'élu.

Le premier système, celui du « refoulement », est complètement abandonné en France, et tout le monde aujourd'hui s'accorde à reconnaître la nécessité de représenter les intérêts des indigènes, surtout ceux de l'Indo-Chine, au sein des assemblées locales.

La discussion est donc circonscrite aux deux questions suivantes : Le peuple indigène est-il apte à se représenter lui-même en qualité d'électeur ou d'élu, ou doit-il suppléer à son droit politique par des représentants d'office des Français ?

SECTION I

Représentation par les indigènes eux-mêmes.

Il est fort heureux que la théorie pessimiste ait été universellement réfutée. La France a donc crée, en 1880, un Conseil colonial au sein duquel les indigènes peuvent venir donner leur avis ; mais cette sorte de représentation laisse à l'heure actuelle une lacune : les membres indigènes, complètement insuffisants, ne peuvent guère venir exprimer la voix du peuple.

Il nous faut donc maintenant faire voir cette lacune au « petit parlement » et poser les bases de la transformation plus libérale de notre politique indigène.

Pour plus de clarté, nous subdivisons la démonstration en deux paragraphes :

1° Assemblées représentatives.

2° Rôles des représentants.

§ 1. — Assemblées représentatives

Deux théorie sont en présence : l'une admettant l'accès des indigènes à toutes les assemblées représentatives coloniales, l'autre préconisant une représentation spéciale ; celle de M. Viollette, par exemple, exclut les indigènes de toute participation aux assemblées européennes, du moins en ce qui concerne les plus importantes, comme celles des autres colonies : les conseils généraux, la délégation financière de l'Algérie et la conférence consultative de Tunisie.

Le premier système s'appuie sur une assimilation de la population indigène aux Français, pour le droit de contrôle et la discussion des affaires relatives à ses intérêts ; quant aux voix délibératives ou au droit plus restreint d'exposer ses réclamations et de fournir de simples renseignements, les indigènes ne sont admis qu'à titre consultatif. Si l'on veut arriver, en effet, à la communauté d'intérêts et de sentiments que l'on souhaite voir s'établir entre les indigènes et les Français, il faut de toute nécessité les laisser collaborer à la vie politique, administrative, matérielle et morale, c'est-à-dire à tous les progrès de la civilisation occidentale et à toutes les garanties du droit public.

La représentation d'office des membres de la chambre de commerce, de la chambre d'agriculture et du conseil privé invoque, au contraire, à l'appui de sa thèse, le défaut d'adaptation de l'indigène à la vie publique et politique française, et on voit que le conseil est formé en majorité de Français.

Il arrive très souvent, pendant l'assemblée, q'un petit nombre de six conseillers sur dix-huit, n'osent pas discuter ou donner leurs avis plus librement, de crainte qu'ils ne sèment la discorde en politique parmi les autres conseillers européens. Les représentants indigènes, gênés, dépaysés, s'abstiennent alors parfois de toute intervention.

Il est arrivé, il y a trois ans, à l'une des séances du Conseil colonial de Cochichine, que les membres indigènes de cette assemblée ont été obligés de démissionner à cause d'une proposition du gouvernement contre les intérêts des indigènes. Sans doute, ces conseillers représentent minimement l'opinion moyenne de leurs compatriotes, car la sagesse officielle éloigne de ce petit « parlement » les personnalités qui pourraient devenir gênantes ; mais ils savent parfois faire entendre de justes doléances qu'ils appuient par une abstention générale dans les votes et même la démission collective.

Ce que les représentants de la population indi-

gène disent avec beaucoup de réserve dans les assemblées élues, c'est qu'il est nécessaire, à l'heure actuelle, d'être le champion des intérêts nationaux contre certaines personnalités intrigantes, qui cherchent à profiter de tous les avantages matériels et moraux de l'annexion et du protectorat (1).

§ 2. — Quorum de représentation.

La proportion de l'élément indigène au sein des assemblées actuelles est, nous l'avons vu, bien restreinte. Au Conseil colonial de Cochinchine, on n'admet une représentation asiatique que très minime ; sur les dix-huit membres dont il se compose, six sont, en effet, nommés par le collège indigène.

L'idée maîtresse de ces dispositions mérite d'être critiquée au nom du principe du droit public et du pacte social.

Si un décret législatif fixe la représentation indigène à six membres français et six membres asiatiques, il porte une légère atteinte à l'intérêt de la représentation de la Cochinchine ; mais en ajoutant d'office deux membres français du conseil privé, deux de la chambre de commerce, et deux

(1) Résumé du *Correspondant* n° du 10 février 1912, p. 425 ; *Evolution nécessaire en Indo-Chine.*

de la chambre d'agriculture, cet intérêt est lésé encore bien davantage. La représentation indigène est toujours en minorité, puisqu'elle ne comprend généralement que le tiers des membres des assemblées.

Cette inégalité qui, au premier abord, doit se justifier aisément par la nécessité d'une impulsion directrice française, apparaît comme souverainement injuste si l'on se reporte à la proportion des indigènes et des Européens. En jetant un coup d'œil sur le chiffre des habitants en Cochinchine, excepté l'Annam, le Tonkin et le Cambodge, en 1911 : 229 européens étrangers, 11.022 Français civils et militaires, 3.039.534 indigènes et asiatiques (1), on voit que la population indigène et asiatique est 271 fois supérieure à la population française de la colonie, tandis que sa représentation aux assemblées et deux fois moindre !

Nous ne demandons pas qu'on supprime totalement les Européens dans les assemblées coloniales, mais nous insistons pour que l'on s'en tienne au principe du droit public en permettant aux indigènes une représentation proportionnelle, ou au moins une représentation de deux tiers de conseillers asiatiques, ce qui donnera satisfaction aux revendications les plus légitimes.

(1) Document fourni par la délégation du gouverneur général de l'Indo-Chine à l'Office colonial à Paris.

D'autre part, les indigènes ou asiatiques se permettront d'exprimer les vœux du peuple pour lequel ils se présentent.

CHAPITRE V

Critique de la Représentation Coloniale au Parlement Métropolitain

SECTION I

Ses traits caractéristiques.

La représentation des colonies au sein du Parlement métropolitain est semblable au régime de l'assimilation. C'est le système très primordial de l'ancien régime que l'on a adopté afin que les représentants des colonies puissent faire entendre leurs voix pour la défense de leurs intérêts devant les Chambres souveraines. L'origine de cette représentation au Parlement métropolitain remonte à l'Assemblée Nationale Constituante. Les représentants élus ou nommés dans chaque colonie jouissaient des mêmes droits que leurs collègues de France.

Nous allons rappeler, en passant, une petite note historique de cette institution. Très mouvementée, passée par des alternatives nombreuses de faveurs et de disgrâces, elle fut suspendue en 1791, rétablie en 1792, supprimée de nouveau en l'an VIII, rétablie en 1848, suspendue encore en 1852, et ne fut rétablie définitivement qu'en 1871. Depuis cette époque, elle est restée en vigueur et, à l'heure actuelle elle est ainsi organisée : sont seules représentées : la Guyane, la Cochinchine et le Sénégal à la Chambre des députés : la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion, l'Inde française et l'Algérie au Sénat et à la Chambre (1).

Durant cette longue trêve de plus de trente années, les partisans des deux théories opposées ne sont pas restés inactifs dans leurs opinions. A force d'expériences, on arrive à voir que la représentation des colonies est fort inutile ; aussi on en réclame, à l'heure actuelle, la suppression complète. En 1902, M. d'Estournelles de Constant a déposé, sur le bureau de la Chambre des députés, une proposition de loi tendant à supprimer la représentation coloniale. Il démontre aussi, devant la Chambre, les arguments les plus savants et les idées les plus claires. Sur cette théorie de

(1) Thèse de René Bréchignac sur les assemblées électives dans la *Législation coloniale française*, note, p. 115.

suppression des députés coloniaux, nous allons essayer de développer les deux opinions adverses et quels sont les avantages et les inconvénients de cette institution.

Les uns considèrent que les colonies sont des prolongations du territoire de la mère-patrie ; ceux qui y habitent peuvent toujours se présenter à la Chambre et au Sénat comme ceux de la métropole elle-même.

Les autres, au contraire, disent que ceux qui habitent aux colonies, ont de grands intérêts immédiats sur le lieu où ils résident, tandis que les affaires de la France sont désormais pour eux indifférentes.

Pourquoi, demandent les uns, veut-on supprimer leur représentation au Parlement ? Ont-ils démérité, et faut-il les punir de travailler à la grandeur de la Patrie, en leur ôtant le droit de donner leur avis sur la direction des affaires du pays ?

Les autres répondent que leur représentation à la Chambre est absolument inutile, parce que les colonies ne concourent en aucune façon à l'alimentation du budget ni au paiement des impôts ; par conséquent elles n'ont pas le droit de discuter le budget ni de fixer les impôts.

Les partisans de la représentation affirment que les colonies ne coopèrent vraiment pas au budget

de la métropole et ne paient pas d'impôts d'une manière directe et immédiate ; mais les droits de douane, dont sont frappés à leur entrée en France les produits coloniaux, ne sauraient-ils être assimilés à des tarifs sur la production de l'industrie coloniale, puisque la plupart du temps les produits coloniaux, ceux surtout de la zone tropicale, n'ont pas de similaires en France ? Ce sont donc des droits exclusivement fiscaux présentant le caractère de véritables impôts. Les colonies, étant donc assujetties à l'impôt, doivent être admises également à le discuter au Parlement par l'entremise de leurs députés.

Les adversaires de la représentation répliquent : A quoi sert le gouverneur représentatif aux colonies ? Il est l'intermédiaire entre le pouvoir souverain et celui de la colonie, et doit en principe administrer les intérêts coloniaux en bon père de famille, et s'entendre avec le gouvernement métropolitain de ce qui intéresse les deux nations.

« Enfin, certains députés coloniaux, disent les adversaires, font profession par goût, par ambition, par snobisme, de s'intéresser à la politique coloniale (1). » La plupart, étant restés en France, se font élire par la colonie comme représentants ; ils y vont juste au moment de l'élection pour

(1) Girault, ouv. cit., *Législation Coloniale*, 1904, t. I, p. 704.

renouveler leur mandat ; mais une grande partie ne s'occupe guère des intérêts relatifs aux colonies. Une fois élus, ils ne se trouvent que très rarement aux assemblées législatives pour donner leur avis,

« D'une part, en effet, les colonies étant soumises au régime des décrets, les députés coloniaux ne votent pas la législation applicable à leurs électeurs, et ceux-ci ne paient pas d'une manière directe leurs impôts à la France. Leur rôle se borne à faire voter le budget imposé par la métropole.

« D'autre part, les députés et sénateurs coloniaux votent les impôts qui n'intéressent que la mère-patrie. Or n'est-il pas regrettable que leurs voix puissent déplacer la majorité dans la Chambre et faire triompher ainsi la solution contraire à l'intérêt de la majorité du pays ?

« La réponse est facile ; si les députés des colonies ne votent pas la législation applicable à leurs électeurs, c'est la conséquence d'un système constitutionnel aujourd'hui condamné par tous les hommes compétents. Ce n'est pas la représentation coloniale seulement, mais aussi le régime des décrets qu'il faut supprimer (1). »

---

(1) Arthur Girault, *Législation coloniale* 1904, t. I, p. 705.

SECTION II

Les Inconvénients.

Avant de parler de la suppression des décrets et des lois faites par le Parlement et par le gouvernement métropolitain, nous rechercherons d'abord quels sont les inconvénients de cette institution. Il arrive très souvent que les députés de la métropole sont fort incompétents en matière d'affaires coloniales et votent inconsciemment une loi qui sera appliquée aux colonies. Si de mauvaises lois sont votées, il est à craindre que les esprits ne s'y habituent, et qu'entrés dans cette voie les législateurs n'y persévèrent. La plupart des peuples ainsi que les hommes ne se modifient que dans la jeunesse; ils deviennent incorrigibles en vieillissant. Quand une fois les lois sont établies et les coutumes enracinées, ce sera une entreprise dangereuse et vaine de vouloir les réformer. « Avant d'élever un grand édifice, l'architecte observe et sonde le sol pour voir s'il en peut soutenir le poids ; le sage législateur ne commence pas par ériger de bonnes lois en elles-mêmes, mais il examine auparavant si le peuple auquel il les destine est propre à les supporter (1). »

(1) J.-J. Rousseau, *Contrat social*, chap. VIII, *Du peuple.*

Une nation colonisatrice doit être capable de donner aux indigènes des colonies les lois qui leur conviennent. Il lui faut tenir compte de la race, de ses mœurs, de sa mentalité. Si le peuple protecteur sanctionne de sa propre initiative des lois que le peuple protégé ne peut supporter, il commet là une injustice et porte atteinte aux droits imprescriptibles de l'être humain.

Nous rendons cette critique plus probante en avançant quelques faits précis du régime législatif des colonies. Pour cela nous donnerons brièvement un aperçu sommaire sur l'instabilité et l'incohérence du système actuel.

Il est tout naturel de se demander quel est en France le législateur colonial ? Les textes de la jurisprudence répondent aussitôt : c'est le Président de la République, c'est-à-dire le chef du pouvoir exécutif ; c'est aussi le Parlement, c'est-à-dire l'organe contitutionnel régulier du pouvoir législatif ; c'est aussi le ministre des colonies, les gouverneurs généraux, les gouverneurs locaux, les hauts fonctionnaires, agents du pouvoir exécutif, enfin, brochant sur le tout, c'est aussi le Conseil d'Etat qui crée la jurisprudence, qui interprète les textes trop obscurs.

Que deviennent, avec un pareil système, les principes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ? Que devient la théorie fondamen-

tale en matière constitutionnelle de la séparation des pouvoirs ? Il semble que l'on n'en ait cure et que leur violation soit un fait constant.

Imprécision, incohérence, instabilité, tels sont les caractères que présente, il faut bien le reconnaître, la législation coloniale actuelle. Imprécision constitutionnelle d'abord dans l'organisation du pouvoir de légiférer. Quel est le fondement exact, au point de vue constitutionnel, du pouvoir législatif dont est investi le chef de l'Etat ? Est-ce un pouvoir propre, ou est-ce, au contraire, un pouvoir délégué ? Le régime des décrets, par suite, est-il ou non légal ?

D'autre part, le Parlement, constitutionnellement investi du pouvoir législatif, a-t-il le droit de déléguer ce pouvoir au Président de la République ? Peut-il légalement légiférer pour les colonies ? Toutes ne comptent pas de représentants dans son sein.

Imprécision législative aussi, car le pouvoir législatif lui-même, exercé dans des conditions défectueuses, ne peut jamais produire d'œuvres sérieuses et durables. Plusieurs auteurs, qui traitent du régime législatif colonial, sont outrés d'y voir régner de graves anomalies.

Les exemples en sont nombreux. On peut citer aisément, sans rechercher plus loin, les faits suivants : Le gouverneur modifie une loi qu'il était

chargé d'appliquer intégralement ; il abuse ainsi de son pouvoir discrétionnaire. Un décret du 8 mars 1886 avait déterminé les attributions judiciaires des agents du gouvernement français à Madagascar. Le 2 avril 1891, une loi institua dans la colonie des tribunaux français. L'un des décrets qui firent suite à cette loi autorisait le résident général, si les besoins du service l'exigeaient, à prendre des arrêtés, provisoirement exécutoires, sur diverses matières, mais il maintenait les tribunaux indigènes et les usages locaux dans les affaires civiles. Par arrêtés des 9 novembre 1896, 21 novembre 1897, 15 février 1898, le résident n'hésita pas à remanier cette législation indigène, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, et à introduire notamment des éléments européens dans les tribunaux locaux. « Si les gouverneurs des colonies, ou les résidents généraux, a-t-on remarqué, peuvent par arrêtés réglementer les détails d'application des décrets rendus par le chef de l'Etat, ils n'ont en aucun cas, et dans aucune circonstance, le pouvoir d'en modifier les dispositions, à moins d'y être autorisés par le texte des décrets eux-mêmes (1). »

C'est ce qui arrive fréquement dans le système législatif colonial. Nous ne chercherons point des

(1) *Recueil de législation et de jurisprudence coloniale*, 1898, t. I, p. 53-54.

exemples à une époque trop récente afin de ne froisser aucune susceptibilité, mais citons brièvement quelques irrégularités déjà vieilles de quatorze ans. Le 13 février 1898, le gouverneur général de l'Indo-Chine prend un arrêté qui dispense le service des douanes et régies de la production de marchés d'opium ; or cette article viole directement les dispositions de l'article 77 du décret fondamental du 2 novembre 1882 sur la comptabilité publique, car il modifie une mesure législative promulguée par le Président de la République, contresignée par un ministre, et le gouverneur général, en dépit des pouvoirs que lui confère le décret constitutif de sa fonction du 21 avril 1891, ne saurait s'arroger un pareil droit sans dépasser formellement ses attributions.

C'est encore un autre arrêté, en date du 18 février 1898, émanant d'un des résidents supérieurs de l'Indo-Chine, prescrivant aux fabricants d'alcool de riz de déposer leurs cautionnements dans les caisses des douanes et non à la Caisse des dépôts et consignations, en violation des dispositions formelles du règlement général sur la comptabilité publique.

Nous répétons qu'il est nécessaire d'avoir une autre institution coloniale pour réglementer convenablement l'organisation des pays annexés.

Le régime des décrets, dit-on, prête à l'arbi-

traire. Il crée l'instabilité de la législation et finalement il éveille la défiance et provoque le mécontentement des colons.

Les critiques, il faut bien le reconnaître, renferment une très grande part de vérité. Le système des décrets prête évidemment à l'instabilité de la législation, car il suffit de l'arrivée au pouvoir d'un ministre possédant des idées opposées à celles de son prédécesseur, pour bouleverser complètement certains chapitres de la législation coloniale.

Ainsi il est très curieux de consulter une des notes de M. Appert, publiée par la *Revue du Droit public* en 1895 (t. III, p. 468). Il y a neuf ans, six décrets sont intervenus pour réorganiser l'administration judiciaire en Cochinchine. « S'imagine-t-on, dit cet auteur, le désarroi qui régnerait si le Parlement s'avisait tous les deux ans de changer en France le nombre et la composition des tribunaux, leur ressort, leur compétence et leur fonctionnement, sans parler de la procédure. Tel est pourtant le régime auquel nous soumettons nos sujets de la Cochinchine, c'est-à-dire des populations qui professent le culte de la tradition et ne respectent que les institutions qui durent. »

« Ce régime a sans doute son utilité et sa raison d'être, dit M. Girault, dans un passage remarquable de son ouvrage, lorsqu'il s'agit de donner

à des acquisitions nouvelles une organisation sommaire toute provisoire. Un décret est vite fait, rien n'est plus facile que de le changer, si l'on s'aperçoit qu'on s'est trompé, ce qui arrive fréquemment dans les débuts. A l'origine c'est un avantage, mais le régime des décrets est comme un baraquement en planches, très commode provisoirement, il ne doit jamais être considéré comme un abri définitif. La maison en pierre construite d'après un plan réfléchi, solide, bien close, dans laquelle on ne craint pas les intempéries des saisons, c'est la loi prudemment élaborée et longuement discutée, difficile à modifier une fois votée, abri sûr contre le caprice et l'arbitraire (1). »

« Le régime des décrets, a dit encore M. Leroy-Beaulieu, dans son savant et classique ouvrage sur *La Colonie chez les peuples modernes*, c'est un système déraisonnable à bien des titres ; il a pour objet de soustraire aux représentants naturels l'examen d'affaires qui touchent gravement aux intérêts nationaux présents et futurs ; c'est donc un empiètement du pouvoir exécutif sur les attributions essentielles de la représentation du peuple ; il a pour conséquence, en outre, de faire

---

(1) Girault, loc. cit., *Principe de la Législation coloniale*, t. I, p. 368.

artificiellement le silence autour des questions coloniales, de les enterrer sans bruit, ou de les trancher avec le minimum possible de discussion et d'information ; il excite à un très juste titre la défiance et le mécontentement des colons (1). »

A défaut de toute institution coloniale, on encourage facilement les tentatives du pouvoir central de s'immiscer en toute occasion directement dans les questions de législation ou de réglementation qui devraient ressortir uniquement de la compétence des autorités locales.

Il faut, exprime M. Girault, que « la législation intérieure de chaque colonie soit faite sur place par le gouverneur assisté d'une assemblée composée de magistrats, de fonctionnaires ou de notables choisis par les habitants ; assemblée dont la composition varierait d'ailleurs suivant le degré de développement de l'esprit public dans chaque colonie (2). »

Dira-t-on, poursuit l'auteur, qu'un décret, signé du Président de la République, présente plus de garanties qu'un simple arrêté d'un gouverneur assisté ou non d'un conseil ? Ce serait être dupe des apparences. Il faut se demander sous quelle

---

(1) Leroy-Beaulieu, *De la Colonisation chez les peuples modernes*, 5e édit., t. II, p. 691.

(2) Arthur Girault, loc. cit. *Législation Coloniale*, t. I, p. 369.

influence est rendu ce décret, présenté par le ministre à la signature d'un chef de l'Etat. Parfois c'est un gouverneur qui, convaincu de la nécessité d'une certaine mesure législative, fait le voyage de France tout exprès pour enlever son décret. Pendant des semaines, il dépense à convaincre les uns et les autres au Pavillon de Flore, une ténacité qui aurait été mieux employée dans sa colonie où il brille par son absence. N'aurait-il pas mieux valu lui permettre de légiférer lui-même ? Parfois, au contraire, le décret est signé sans que le gouverneur ait été consulté, ou même en dépit de son avis. Il n'y a pas beaucoup de chances pour que la législation ainsi faite soit meilleure que celle qui aurait pour origine un arrêté local, mais il y en a beaucoup pour qu'elle soit plus mauvaise. De toutes les réformes à apporter à notre législation coloniale, la *décentralisation législative* est la plus utile et la plus féconde, parce qu'elle peut être la source de toutes les autres (1). »

Nous n'insisterons pas davantage, dans ce chapitre, sur le mauvais régime législatif des colonies et sur l'absence d'une loi organique coloniale. Nous développerons d'ailleurs, dans la troisième partie de cet ouvrage, notre exposé sur l'organisation du futur Parlement indo-chinois.

(1) A. Girault, Décentralisation coloniale (*Quinzaine Coloniale*), 25 juillet 1897.

Troisième Partie

INSTITUTION FÉDÉRALE ET PARLEMENTAIRE EN INDO-CHINE

CHAPITRE PREMIER

Démonstration des principes logiques de ces institutions.

Dans cette troisième partie de notre ouvrage, nous démontrerons d'abord comment et pourquoi le Parlement indo-chinois devrait exister, et quelle serait la base logique de cette institution ; ensuite nous étudierons le principe général de son organisme et de ses attributions.

Nous avons vu que le fonctionnement de la science politique repose sur le principe que la

nation est tout à la fois un contrat social et un organisme social. Pour qu'un peuple soit heureux et soumis aux lois, il doit en être l'auteur. Les lois n'étant proprement que les conditions de l'association civile, appartiennent à ceux qui s'associent pour régler les conditions de la société. La conséquence la plus importante des principes indiqués est donc que la volonté générale peut seule diriger les forces de l'Etat, selon la fin de son institution qui est le bien commun. Car si les intérêts particuliers d'un Etat dirigeant créaient de l'opposition contre les intérêts de la société dirigée, des obstacles surgiraient tôt ou tard et apporteraient du désordre dans le mécanisme tout entier. Or ce qui est bien et conforme à l'ordre, indépendamment de la force humaine, est tel par la nature des choses. Il est admis que la justice universelle doive émaner de la raison seule ; « mais cette justice, pour être admise entre nous, doit être réciproque. A considérer humainement les choses, faute de sanction naturelle, les lois de la justice sont souvent vaines parmi les hommes ; elles ne font que le bien du méchant et le mal du juste » (1).

Pour rétablir ces désordres sociaux prévus, il faut donc faire appel à l'opinion publique, vraie

(1) Jean-Jacques Rousseaux. — Loc. cit. *Du contrat social*, liv. II, chap. VI.

souveraine du monde, qui finit toujours par intervenir pour formuler la direction gouvernementale. La volonté générale est toujours droite, tandis que les volontés particulières sont de parti pris ; si les lois faites pour le peuple sont réglées sans son intervention, elles ne seraient que funestes et incommodes.

« Celui qui ose entreprendre d'instituer un peuple, dit l'auteur du *Contrat social*, doit se sentir en état de changer pour ainsi dire la nature humaine, de transformer chaque individu, qui par lui-même est un tout parfait et solitaire, en partie d'un plus grand tout dont cet individu reçoive en quelque sorte sa vie et son être (1).

Nous voyons, dans la conception philosophique, que le législateur doit être à tout égard un homme compétent qui, non seulement, connaisse la mentalité d'un peuple dont il est légiste, mais aussi qui doive la sentir au fond de son âme.

« C'est une fonction particulière et distincte qui n'a rien de commun avec le souverain, réplique l'auteur du *Contrat social*, car, si celui qui commande aux hommes ne doit pas commander aux lois, celui qui commande aux lois, ne doit non plus commander aux hommes, autrement ses lois,

---

(1) *Loc. cit., Contrat social,* liv. II, chap. VII.

ministres de ses passions, ne feraient que perpétuer ses injustices (1). »

Aussi, entre le pouvoir souverain et le pouvoir législatif, il n'y a rien de commun ; si le souverain embrasse tous les deux pouvoirs, il ôte à l'homme ses forces propres pour lui en donner qui lui sont étrangères.

Pour faire contre-poids à cette omnipotence quasi absolue, plusieurs juristes proposent à la France souveraine de donner à l'Indo-Chine une base solide, pour pouvoir résister aux secousses que celle-ci ne manquera pas d'éprouver, et aux efforts qu'elle sera contrainte de faire pour se tenir ; « car chez tous les peuples, dit Jean-Jacques Rousseau, il existe une espèce de force centrifuge par laquelle ils agissent continuellement les uns sur les autres et tendent à s'agrandir aux dépens de leurs voisins. Ainsi les faibles risquent d'être bientôt absorbés, et nul ne peut guère se conserver qu'en se mettant avec tous dans une espèce d'équilibre, qui rend la compression partout à peu près égale. »

On voit par là qu'il y a des raisons de s'étendre et des raisons de se resserrer ; et ce n'est pas le moindre talent du politicien de trouver, entre la

(1) Ici nous faisons allusion aux lois et décrets faits aux colonies par le pouvoir exécutif de la métropole.

mère-patrie et les colonies, un avantage pour la conservation des Etats. On peut dire en général que la métropole, n'étant qu'externe et relative, doit protéger ses colonies qui sont internes et absolues. Par conséquent, une saine et forte constitution coloniale est la première chose qu'il faut chercher ; et l'on doit compter sur la force qui naît d'un bon gouvernement.

Sur cette idée, on voit qu'il ne faut pas demander à qui il appartient de faire les lois puisqu'elles sont des actes de la volonté générale. Ni la France souveraine n'est au-dessus des lois de la péninsule indo-chinoise, quoiqu'elle la domine par droit de conquête, ni la loi ne peut être injuste, puisque nul n'est injuste envers soi-même. Ainsi on est libre et soumis aux lois, puisqu'elles ne sont que des émanations de nos volontés.

CHAPITRE II

Définition des mots : Confédération, Fédération et Union

Avant de parler de la Fédération des colonies asiatiques, nous pensons qu'il est nécessaire de définir le sens précis du mot « Fédération » qui va être employé comme le premier germe de notre institution.

Toute fédération est la résultante de deux tendances contraires qui se font de mutuelles concessions : d'une part, la volonté ferme chez les Etats fédérés de conserver leur organisation locale, leur vie individuelle ; de l'autre, l'idée de créer une union effective donnant plus de vitalité, grâce à la constitution d'un organisme commun et supérieur qui réunit, en les fécondant, les efforts tentés pour réaliser des intérêts identiques d'ordre général.

Il y a donc une fédération volontaire et permanante de plusieurs Etats en un Etat collectif, jouis-

sant chacun d'un gouvernement particulier qu'ils conservent, mais remettant à un pouvoir unique et commun le droit de gérer certains intérêts pour le bien général.

En étudiant ce phénomène, il nous faut éviter soigneusement de ne pas établir de confusion entre les mots « fédération, confédération et union ».

La confédération est l'union de plusieurs Etats qui se soumettent à un pouvoir général tout en conservant un gouvernement particulier (1).

Le type de confédération d'Etats est donné aux Etats confédérés pour leur permettre de se grouper en vue des affaires extérieures. Le but de la confédération est d'abord d'empêcher la guerre entre les confédérés, ensuite de réunir les forces de tous pour résister à un ennemi commun. Il y a même prévoyance pour tout ce qui est relatif à l'extérieur. Mais le régime fédératif respecte les autonomies locales, ce qui est essentiel. Les Etats confédérés forment politiquement une association naturelle parce qu'ils reposent sur les rapports réels, intimes et journaliers des citoyens. Dans cette union apparaît clairement la communauté des intérêts (2).

---

(1) Voir *Nouveau Larousse illustré*, V° *Confédération*, p. 185.

(2) Voir De Laveleye, *Le Gouvernement de la Démocratie*, t. II, p. 73.

Mais là s'arrêtent les effets de la confédération. En politique intérieure, chacun des Etats confédérés est maître absolu chez lui. C'est ainsi qu'a débuté la Confédération helvétique ; c'est ainsi qu'aujourd'hui pourraient s'unir les Etats du Danube et que se sont unis les Etats Balkaniques. Et en principe les Etats confédérés devraient être empêchés de conclure une alliance particulière avec d'aures Etats, tel n'était pas le cas pour les cantons suisses.

Nous pouvons ajouter à cet élément une distinction assez significative selon l'expression allemande : (Staatenbund) la confédération d'Etats et (Bundtesstaad) l'Etat fédéral.

Dans la confédération d'Etats, les individus ne sont soumis qu'à une puissance ; ils relèvent de celui des Etats confédérés dont ils sont sujets ou sur le territoire duquel ils se trouvent (1).

L'Etat fédéral, bien différent de la confédération, est un système politique dans lequel un certain nombre de petits Etats ou de cités indépendantes consentent à sacrifier, dans un intérêt commun, une partie de leur souveraineté pour établir au-dessus de tous un pouvoir suprême (2).

Mais chez les Allemands, c'est là une définition

---

(1) Voir Léon Duguit, *Droit Constitutionnel*, 1907, p. 140.
(2) Voir *Nouveau Larousse illustré*, V° *Fédéralisme*, p. 467.

théorique et idéale ; en fait, la différence entre les deux conceptions est moins sensible et plus difficile à saisir, car il n'est pas facile sur un même territoire et pour un même individu, de se soumettre à deux souverainetés. Par la force des choses, on finit toujours par se rapprocher de la fédération.

Les Etats d'Union forment un royaume « uni » lequel réunit tout entier sous le même pouvoir tant les affaires intérieures que les affaires extérieures. Ainsi la Grande-Bretagne comprend : l'Angleterre, l'Ecosse, l'Irlande et comme son nom seul l'indique, rappelle que l'on n'est pas en présence d'un pays unitaire, mais d'un Etat composé de trois Etats fusionnés en un seul.

La différence entre la Fédération et l'Union consiste en ce que, dans cette dernière forme, les pouvoirs préexistants de chaque Etat ont disparu et sont remplacés par un seul pouvoir, comprenant un seul Parlement pour l'ensemble de l'Etat, Parlement où s'assemblent les députés des différentes contrées de l'Union. Ce genre d'Union est plus étroit que la fédération, et c'est vers cette dernière forme que les Irlandais s'efforcent de retourner quand ils réclament la constitution du *Home Rule*.

CHAPITRE III

Institutions Fédérales en Indo-Chine

L'institution fédérale que nous allons développer au cours de cette étude, n'est pas étrangère pour la France d'Asie, puisqu'on lui a déjà donné en 1891 le nom : d'Union indo-chinoise, mais cette Union n'a pas sa raison d'être, ce n'est qu'un simple système purement politique que l'on a adopté pour simplifier les rouages administratifs. Mais en réalité il n'a aucune valeur matérielle et objective pour les habitants indigènes.

L'Indo-Chine française est aujourd'hui composée de quatre parties différentes : la Cochinchine, le Tonkin, l'Annam et le Cambodge ; sa population totale dépasse 22 millions.

Les deux premiers pays sont considérés actuellement comme des colonies proprement dites, gouvernés au nom de la République française ; tandis que les deux autres sont des protectorats qui conservent encore leur royauté et leur mandarinat distinct. Par conséquent le système fédéral

est le plus conforme et favorise le mieux le développement de notre France d'Asie parce qu'il permet à chaque région d'adopter les lois et les arrangements commandés par les circonstances locales. La diversité des régimes dans chaque nation-membre est favorable au progrès, tandis que l'uniformité l'entraverait.

Nous pouvons constater aisément, sous l'ancien régime, dans la plupart des pays en France, dans les Pays-Bas, en Allemagne, et aujourd'hui encore en Autriche, que chaque province formait un Etat indépendant ayant son administration, ses finances, ses coutumes, ses juges, son assemblée représentative. L'administration y était bien meilleure que celle qui était dirigée par le pouvoir central. « Plus j'étudie les règlements généraux du Languedoc, dit Tocqueville, plus j'admire la sagesse, l'équité, la douceur qui s'y montrent ; plus les procédés du gouvernement local me semblent supérieurs à tout ce que je viens de voir dans les pays que le roi administrait seul (1). »

Or si l'on veut que l'Indo-Chine soit bien administrée, il faut lui assurer l'ordre et la liberté de chaque région, surtout en matière de finances, de travaux publics, et créer les assemblées législatives locales avec une compétence assez étendue, pour

(1) V. Emile de Laveleye, *Le Gouvernement dans la Démocratie*, t. I, p. 78.

que chaque région ait des sessions fréquentes, longues, fécondes, de nature à attirer l'attention, le respect, la vie.

L'Etat démocratique, comme chez les peuples modernes, ne doit être que la confédération des villes libres et des provinces autonomes.

Cette sorte d'autonomie locale ne nous défend pas de nous former en plus un centre. Pour conserver le lien solide entre les nationaux des quatre régions, il faut créer une assemblée fédérale qui exerce le pouvoir central et gère les intérêts fédéraux et communs.

Enfin, nous entrons dans le sujet d'étude fédérale et parlementaire déjà annoncée en cours de route et nous développerons un plan assez succinct de notre nouvelle institution.

Pour bien comprendre cette institution, nous distinguerons deux groupes d'études de l'assemblée législative :

1° Le conseil législatif local.

2° L'assemblée législative fédérale.

SECTION I

Conseil législatif local.

Chaque partie de la France d'Asie, c'est-à-dire la Cochinchine, le Tonkin, l'Annam et le Cambodge doit en principe posséder un conseil législatif local

qui, analogue aux conseils généraux dans les autres colonies ou aux assemblées législatives locales en Australie, légifère tout ce qui concerne la localité. Le corps législatif local est investi d'une capacité législative générale, sauf en ce qui se rapporte aux matières réservées à l'assemblée fédérale dont nous parlerons tout à l'heure.

Avant d'étudier le mécanisme de l'élections des représentants indigènes, il importe de distinguer soigneusement deux hypothèses : celle de l'électorat et celle de l'éligibilité ; car les règles qui les concernent, seront radicalement opposées sur le point essentiel, nous voulons parler du statut personnel auquel devront renoncer les candidats à certaines fonctions déterminées.

I° Electorat.

La question du suffrage universel pour les indigènes peut raisonnablement se poser lorsqu'ils seront arrivés à un degré de développement suffisant et d'assimilation complète à la civilisation occidentale ; mais, pour ce moment, nous proposons plutôt, sans aucune mauvaise intention, un suffrage restreint, parce qu'ils ne méritent pas encore d'institution libérale.

Le suffrage restreint devra être organisé à peu près de la même manière que celui du conseil colonial en Cochinchine, c'est-à-dire qu'il aura un

collège électoral composé d'un délégué de chaque commune qui va élire un nombre fixe de conseillers locaux, déterminés d'après la proportion des habitants indigènes.

Nous prenons la Cochinchine comme exemple. Elles comprend 21 provinces ; les unes sont grandes, les autres petites. Pour que la représentation soit proportionnelle, les grandes provinces fourniront plus de conseillers que les petites. Et chaque province aura tout au moins un conseiller, ce qui fera avec les provinces importantes un chiffre d'une trentaine de conseillers locaux pour toute la Cochinchine.

Quant à la composition du conseil local, nous sommes disposés à croire que pour protéger les intérêts de la représentation indigène, la participation des conseillers européens ne devra pas dépasser le tiers de l'assemblée. Sans cela, l'élément indigène retombera toujours dans le même vice de composition qui a existé au conseil colonial, et si les membres indigènes tombaient dans le même défaut, ils ne pourraient présenter les vœux de la population dont ils sont les mandataires.

Nous ne nous arrêterons pas sur le système électoral, sur le suffrage restreint, sur les listes électorales, ni sur les conditions d'exercice qui ne sont pas nécessaire à notre travail, puisqu'ils sont

déjà usités pour l'élection du conseil colonial et qu'on n'aura qu'à les adopter tels qu'ils sont, où à les modifier plus ou moins selon les besoins.

2° Éligibilité.

Pour être éligibles, les nationaux doivent être inscrits sur les listes ou justifier qu'ils devraient y être inscrits, c'est le principe général de l'élection. Il leur faut remplir les conditions suivantes :

1° Avoir 25 ans accomplis ;

2° Compter deux ans de domicile dans la colonie, au jour de l'élection ; d'ailleurs c'est une règle appliquée partout dans les colonies ;

3° Justifier d'une connaissance suffisante de la langue française ;

4° Posséder une certaine propriété déterminée ;

5° Eviter l'incompatibilité avec les fonctions appointées.

Attributions.

Les attributions du conseil local devront être plus larges que celles du conseil colonial, pour que les conseillers puissent collaborer utilement à l'œuvre législative. Ce conseil législatif sera chargé de faire des lois, c'est-à-dire d'achever ou de reviser les codes et de faire des lois de circonstances. Mais ces lois que nous appelons de

circonstances, ne sont pas des lois portant seulement sur des points de détail comme les arrêtés de nos gonverneurs français ; ce sont plutôt des lois qui touchent à tout, à l'état des personnes, aux successions, à la dévolution des biens dans la localité ; par conséquent à ce qu'il y a de plus grave en matière de législation.

Pour porter des lois devant le conseil législatif, nous proposons d'adopter le système britannique en usage dans les Indes. L'initiative des lois du pays ne sera pas réservée exclusivement au gouverneur général : tout membre du conseil peut déposer un projet de loi ; mais nulle proposition ne pourra être déposée sans que le gouverneur n'en soit averti.

Quant à la question de nomination d'un président du conseil législatif local, nous regarderons comme nécessaire de confier ce pouvoir au gouverneur. C'est un droit suprême réservé au gouverneur qui aura le soin de désigner l'un des conseillers de la section, ou de déléguer un autre agent à son gré. Mais il serait au moins nécessaire que cet agent eût des notions suffisantes sur la législation qui convient le mieux aux indigènes.

Enfin le gouverneur général devra jouir d'un droit propre de législation, il aura le pouvoir de

promulguer, sans faire appel au concours du gouvernement métropolitain.

La législation ainsi produite pourra justifier d'un haut degré d'excellence, c'est ce que l'on a constaté dans les Indes anglaises, où la législation fait bonne figure à côté des types prévalant chez les nations les plus avancées.

Ce sera l'œuvre collective de jurisconsultes français, de colons européens, d'indigènes et de métis choisis pour leur caractère et leur intelligence. Elle s'inspirera des meilleurs principes de la jurisprudence et les adaptera aux citoyens de notre pays. Elle visera les besoins généraux de la France d'Asie et les besoins spéciaux de ses provinces.

Il serait à souhaiter que nos collaborateurs européens et indigènes s'imprègent bien à fond des principes caractéristiques de l'œuvre législative et sachent, à l'occasion, en apprécier la législation comparée, en mesurer la grandeur et en imiter l'habileté.

CHAPITRE IV

L'Assemblée Législative Fédérale

Ce n'est pas sans émotion que nous abordons la question parlementaire en Indo-Chine. Nous sommes convaincus qu'elle nous soulagera désormais des inquiétudes de notre situation. Elle protègera sans doute notre situation économique ; elle mettra fin à notre désordre social, et enfin elle favorisera assurément le développement de notre civilisation.

Amis lecteurs, nous qui écrivons ces lignes, nous sommes tous francophiles, vous annamitophiles, habitants du même continent, soumis à la même autorité souveraine, intéressés aux mêmes biens, devrons-nous traiter plus sérieusement cette question qui est l'avenir de la nation ? Si nous mettions chacun un peu de lumière et de clarté dans les idées libérales de notre France, quoiqu'il en soit, elle ne restera pas impassible devant la réalité et elle proposera sans hésitation une réforme radicale.

Ce sera vraiment intéressant de voir sur cette jeune terre, la nouvelle démocratie à l'œuvre ; l'école de la vie politique s'ouvrira à tous, dégagée des préjugés comme des obstacles inhérents à la mentalité de l'ancien continent.

Il semble que la race cosmopolite formée sur cette terre, ait laissé de l'autre côté de la ligne tout ce qui arrêtait son essor en Europe, pour entrer résolument ici dans la voie du progrès. Cette franchise et cette hardiesse engendreront, nous l'espérons, des merveilles, elles constitueront une Europe libre et prospère dans la péninsule. Elles créeront non plus de simples colonies et pays de protectorat, mais un monde nouveau que l'on serait tenté de croire enfanté par la France, tout organisé pour le succès.

Quant à la composition du Parlement d'Indo-Chine, elle nous présente une certaine difficulté l'orsqu'il s'agit de savoir le nombre d'Européens qui seront admis au Parlement. Nous suivrons un peu le principe général de la représentation proportionnelle : l'assemblée législative fédérale sera composée d'un tiers de l'élément européen, et les deux autres tiers seront réservés à l'élément indigène et asiatique assimilé.

Pour assurer la capacité des représentants à la Chambre fédérale, nous sommes portés à croire qu'il sera nécessaire de prendre dans le sein du

conseil local de chaque nation-membre, un nombre de députés déterminé.

On nous demandera sûrement pourquoi nous n'acceptons pas, en faveur des élus, une élection distincte pour le suffrage universel ou restreint ? Nous répondrons par un argument irréfutable, que la majorité des députés en France ne sont pas des membres sortant du conseil général. A quoi bon les soumettre à une seconde élection et leur faire subir parfois des injustices électorales, ce qui arrive assez fréquemment dans les colonies lointaines.

Nous proposons donc d'appliquer ce mode qui, certainement, déroge au droit électoral, mais qui est le système le plus simple et le plus pratique pour une jeune nation comme la nôtre.

Il ne s'agit plus de question de suffrage universel ou restreint, mais c'est une élite que l'on prendra dans le corps du conseil. Les personnages choisis, tant en politique qu'en législation, seront capables de diriger les intérêts de la nation toute entière.

C'est une idée purement subjective que nous croyons bon d'indiquer, elle ne renferme rien d'absolu. Si nos constituants ne veulent pas déroger au principe du Droit Public, ils seront bien à l'aise de le suivre et nous éprouverons bien du plaisir à les écouter.

Nous supposons que la Chambre fédérale se compose de 80 membres ; ce nombre n'est pas exagéré pour une population de 22 millions d'habitants. Chaque nation co-participante devra fournir 7 Européens et 13 indigènes ; ce qui fera un nombre de députés nettement fixé.

Pour que le Parlement fonctionne bien, il ne faudra pas trop de membres. La constitution des Etats-Unis nous présente à ce point de vue un exemple qui mérite d'être étudié.

Le but constant du législateur a été de limiter étroitement le nombre des représentants ; le nombre ne s'accroît pas en proportion de la population, et il a même diminué. En 1789, la Chambre comptait 65 membres pour 4 millions d'habitants. En 1802, ce chiffre a été fixé à 244 pour plus de 30 millions d'habitants. En 1833 on l'avait réduit de 240 à 223 (1).

A notre époque les affaires devraient être promptement expédiées. C'est une nécessité universellement reconnue, et qui fera certainement triompher le bon sens de notre gouvernement démocratique. Si, au contraire, l'assemblée délibérative est très nombreuse, les affaires traîneront en longueur et la voix d'un homme supérieur et

(1) Voir de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. I, p. 1.

éminent, étouffée par l'opposition, parviendra difficilement à se faire entendre. Aussi la force relative des partis restant la même, les minorités exerceront plus d'influence si elles sont représentées par certains personnages érudits, au lieu de l'être par tout un groupe d'hommes impatients, indisciplinés, capables seulement de semer l'agitation et d'entretenir le désordre.

Le Parlement fédéral sera donc formé par une Chambre unique, en raison des complications énormes pour une jeune nation.

La compétence de ce Parlement comprendra nécessairement le contrôle du pouvoir exécutif et la confection des lois relatives à la fédération en collaboration avec le gouverneur général, représentant de la France.

Si une loi proposée par la Chambre fédérale venait à se trouver en contradiction avec la législation de la nation et nuisait à l'intérêt de la métropole, le gouverneur aurait le loisir d'opposer sont *veto*. Il la supprimerait définitivement ou la renverrait à la Chambre en proposant des modifications.

Ainsi dans cette institution, la liberté politique n'est limitée que par l'obligation de respecter les droits de la souveraineté de la métropole.

En principe, le droit de la souveraineté de la métropole devra rester très large :

1° La mère-patrie seule aura qualité pour réglementer tout ce qui touche aux rapports des colonies avec les Etats étrangers, par exemple les traités et conventions diplomatiques, la législation consulaire et internationale, le droit de paix et de guerre, les règlements maritimes et militaires.

2° La métropole pourra seule fixer ou modifier par une loi organique le régime constitutionnel.

3° La métropole aura le droit d'opposer son *veto* à toute mesure législative votée par la législature fédérale, mais les lois locales seront au pouvoir du gouverneur général qui les ratifiera, à moins qu'il ne veuille réserver ce droit au gouvernement métropolitain.

Enfin la métropole s'occupera de tout le pouvoir extérieur et laissera l'organisation intérieure à la Chambre fédérale et à son gouverneur qui sont eux-mêmes les organes principaux de ce pouvoir.

A côté du Parlement existera un gouverneur général, le plus haut fonctionnaire de la fédération, nommé directement par le Président de la République et chargé de représenter le gouvernement métropolitain. Il exercera la plupart des pouvoirs souverains : il commandera l'armée et la flotte nationales, il administrera les finances et nommera les fonctionnaires en se conformant aux restrictions constitutionnelles établies ; enfin il donnera lui-même l'assentiment aux projets de la

législature fédérale et locale, excepté dans le cas où il réservera ces projets pour les déférer directement à la France. Ce droit est, comme disent les Anglais, un droit réservé « pour la considération du roi ». Mais aucun projet voté par la Chambre fédérale ne pourra être annulé sur la propre initiative du gouverneur, sauf, comme nous l'avons dit, ceux de la législature locale.

Le gouverneur général demeurera responsable devant le Parlement métropolitain qui administre ce pays par l'intermédiaire de ses ministres en France. Il aura donc la situation d'un chef constitutionnel et jouira de tous les droits et prérogatives que la constitution accorde à un chef d'Etat.

Certains projets de lois réservés au gouvernement métropolitain, que nous empruntons ici, ont été combinés par Chamberlain dont la tactique et l'ingéniosité furent remarquables. Il ménagea l'avenir de sa politique impérialiste, en évitant d'effaroucher l'esprit traditionnaliste des Anglais par une méfiance trop accentuée (1).

Ainsi l'autonomie parlementaire que nous venons d'instituer, amènera une certaine décentralisation, mais cette décentralisation n'est qu'un démembrement relatif. En effet, l'institution procède à la fois de la politique d'assimilation représentée par

---

(1) Alfred Nerinck, *Revue de droit international*, 1900, p. 624.

le pouvoir de contrôle du gouvernement et par l'autorité législative laissée à la métropole, et de la politique d'autonomie tempérée réalisée par l'autonomie budgétaire presque complète et l'examen plus ou moins définitif de toutes les questions qui intéressent la colonie.

Pour bien administrer un pays lointain, il faut, en premier lieu, user d'une méthode qui évite la perte de temps de tous points préjudiciable pour le gouverneur ainsi que pour la colonie, et en second lieu, ne pas provoquer la surexcitation des indigènes, surtout du peuple asiatique qui est aujourd'hui le facteur essentiel d'une colonie florissante.

La combinaison de la Chambre et de la procédure parlementaire n'est qu'une question de détail et de constitution. C'est pourquoi nous la passons sous silence, et nous n'avons maintenant qu'à souhaiter des hommes politiques clairvoyants, qui s'intéressent à l'Indo-Chine et viennent, par leur initiative, donner naissance sur la péninsule indochinoise à un jeune et vivace Parlement.

Quatrième Partie

TABLEAU DE LA LÉGISLATION COLONIALE ANGLAISE

CHAPITRE PREMIER

Législation comparée

SECTION I

Etude générale des Colonies Anglaises.

C'est à l'Angleterre que nous avons songé tout d'abord quand nous avons traité des questions qui se rattachent à l'expansion coloniale, car elle est la première puissance colonisatrice à tous points de vue, soit par l'importance de ses possessions, soit par le perfectionnement des procédés qu'elle emploie dans l'administration des territoires conquis.

L'empire colonial de la Grande-Bretagne, dont la superficie égale le triple de celle de l'Europe et qui compte aujourd'hui près du quart de la population totale du globe terrestre, est disséminée sur les cinq parties du monde. Les climats de ces possessions et les différentes races qui les habitent, obligent le gouvernement britannique à une organisation extrêmement complexe dans la matière.

L'Angleterre s'est efforcée de répondre aux conditions sociales, politiques et économiques de toutes ses possessions par la création d'organes gouvernementaux bien adaptés à la diversité des intérêts.

Ce qui caractérise la politique de la Grande-Bretagne, c'est une complexité remarquable, une merveilleuse souplesse pour s'adapter aux circonstances et aux besoins des différents pays où sa suprématie se manifeste. On ne voit pas de théories préconçues, pas de système fixe dans l'organisation des territoires, ni dans leur mode de rattachement à la Grande-Bretagne : variété dans l'unité, telle semble être la devise anglaise.

« Ce qui constitue à nos yeux la grandeur du peuple anglais, la faculté éminente qui lui a mérité la haute place qu'il occupe dans l'histoire et spécialement dans celle de la colonisation, c'est cet esprit de sincérité et ce goût des progrès graduels

et des réformes successives qui le portent à élaborer sans cesse ses institutions et ses lois. L'Angleterre ne se laisse jamais aveugler par un vain amour-propre national sur les fautes et les erreurs commises. Elle modifie les rouages politiques ou sociaux en supprimant ce qui ne peut être observé et en appliquant ce qui est nécessaire. L'esprit de sincérité et de réformes donne au peuple anglais les qualités les plus judicieuses, les plus pratiques et les plus fécondes (1). »

L'esprit que nous voyons animer ses rapports avec ses possessions, à l'exclusion du reste du monde, c'est l'autonomie gouvernementale d'un *Self-government* plus ou moins indépendant du gouvernement métropolitain.

La caractéristique de ce mouvement est une tendance marquée au libéralisme. Cette conception de libéralisme colonial est en harmonie parfaite avec le droit constitutionnel anglais qui se réclame toujours des principes libéraux.

Depuis l'époque où existe le *Self-government,* les colonies anglaises jouissent des plus grandes libertés politiques aussi bien que de la liberté économique. Les colonies n'ont plus que les avantages d'une protection bien discrète. Tout l'intérêt

---

(1) Thèse de M. H. Merens, *Etude sur les colonies anglaises autonomes*, p. 13.

de séparation disparaît ; bien loin d'y songer, les coloniaux se sont sentis rapprochés de la mère-patrie par un regain de sympathie et de solidarité dont la Grande-Bretagne a recueilli des preuves matérielles.

L'Angleterre donne une grande liberté politique à ses colonies pour que celles-ci puissent développer leurs pouvoirs intérieurs ; plus tard elle les concentrera et se les assimilera.

Il est certain que l'état d'esprit libéral favorise l'action de l'autonomie ; « beaucoup d'hommes politiques ont considéré la concession du *Self-government* comme un moyen habile de faciliter la séparation et en adoucir l'amertume, en évitant les déchirements violents et en conservant à la sécession des colonies le caractère d'une séparation à l'amiable.

« En ce moment, la métropole ne leur apparaît pas sous l'aspect d'un gouvernement centralisateur dont l'intervention tracassière gênerait et entraverait l'essor des jeunes et vivaces nations ; l'Angleterre, au contraire, se présente sous les traits d'une tutrice bienveillante et discrète, d'une protection bienfaisante et libérale qui accorde à ses enfants l'appui de sa puissance et de sa richesse (1) ».

(1) H. Merens, *Etude sur les colonies anglaises autonomes*, thèse, p. 118.

Dans l'ensemble de ces événements, nous étudierons, dans la section suivante, le régime spécial appliqué à chacune des possessions anglaises.

SECTION II

Etude des différents groupes des Colonies.

Les colonies britanniques sont politiquement divisées en trois grands groupes :

1° Les possessions indiennes qui dépendent de l'Indian-Office et constituent un groupe de colonies à part.

2° Les pays du protectorat (Niger, Est africain, Somali, Nord Bornéo) qui relèvent du Foreing-Office, c'est-à-dire du ministère des affaires étrangères.

3° Les colonies proprement dites, administrées par le véritable ministre des colonies : le Colonial Office.

Nous ne pouvons guère nous arrêter sur l'organisation du pouvoir législatif dans les colonies des deux premiers groupes. Elles n'ont qu'une valeur relative actuellement à notre étude. D'ailleurs l'Inde britannique est en ce moment dans un état de crise, c'est-à-dire que la Grande-Bretagne est en train de tracer un plan de réformes et de donner à ce vaste pays l'autonomie la plus large possible.

Une note particulière venant de Londres, dit que M. le Marquis de Crewe, secrétaire de l'Indian-Office, déclare qu'on a déjà constitué la commission chargée d'étudier la réorganisation de la possession indienne. On espère que les travaux de la commission prépareront le terrain à l'avènement d'un régime plus ou moins autonome, pour bien répondre aux nécessités légitimes du pays. Pour que l'administration coloniale soit bien dirigée, on permettra aux Indous et aux Mahométans de prendre une part active et directe à la gestion des affaires publiques. La commission comprend douze membres qui sont des experts dans les questions indiennes. Parmi eux se trouvent deux députés : le comte de Roneldshay, conservateur, et M. Ramsaey-Mac-Domald, leader du parti du labour. Depuis le voyage qu'il fit aux Indes, ce personnage a acquis une remarquable popularité parmi les Indiens.

Le président de cette mission royale est un radical de l'école gladstonienne, lord Inslington, gouverneur de la Nouvelle-Zélande, pays qui passe pour posséder la constitution la plus démocratique du monde entier. Le seul fait que lord Inslington ait consenti à abandonner un poste qui équivaut à une vice-royauté, pour accepter la présidence de cette commission royale, montre l'importance des travaux qui l'occupent.

Enfin l'Inde britannique qui, jusqu'ici, par suite de la densité de sa population, subit tant de misères et de catastrophes, deviendra bientôt un Etat libre et bien organisé.

Nous n'avons qu'à souhaiter vivement à ce pays d'avoir un régime parlementaire le plus libéral et l'autonomie la plus large du monde (1).

Les colonies du troisième groupe sont fort intéressantes à notre point de vue. L'usage s'est établi en Angleterre de les répartir en trois catégories :

1° Les colonies de la Couronne.

2° Les colonies à institutions représentatives sans gouvernement responsable.

3° Les colonies à institutions représentatives avec gouvernement responsable.

Dans les colonies de la première catégorie — colonies de la couronne — la couronne exerce un entier contrôle sur la législation ; l'administration coloniale est confiée aux fonctionnaires publics placés sous la direction d'un gouverneur à qui la métropole a délégué un pouvoir immense, absolu, civil et militaire.

Dans les colonies de deuxième catégorie — colonies à institutions représentatives sans gou-

---

(1) Voir l'*Est Républicain*. L'avenir des Indes anglaises, n° du 5 août 1912.

vernement responsable — la couronne n'a qu'un simple droit de veto sur la législation, mais exerce un plein contrôle sur tous les fonctionnaires publics.

Les colonies de troisième catégorie — colonies à institutions représentatives avec gouvernement responsable — la couronne n'a plus qu'un simple droit de veto sur la législation et n'exerce de contrôle sur aucun fonctionnaire public, excepté le gouverneur.

§ I. — Colonies de la Couronne.

Ce premier groupe comprend :
Gibraltar,
Le Honduras britannique,
Les îles du Vent,
La Trinité et Tabago,
Les Falkland,
La Gambie,
Sierra-Léone,
La Côte-d'Or,
Lagos,
Sainte-Hélène,
Ceylan,
Les établissements du détroit de Malacca,
Hong-Kong,
La Nouvelle-Guinée et les îles Fidji.

L'autorité de la métropole tient étroitement toutes ces colonies sous sa dépendance. A leur tête est placé un haut fonctionnaire qualifié généralement du titre de « gouverneur et commandant en chef ». Son autorité est extrêmement étendue. A Gibraltar et à Sainte-Hélène, il fait seul la loi. Dans les autres colonies, il est assisté, tantôt d'un conseil exécutif et composé de fonctionnaires et tantôt d'un conseil législatif formé des mêmes personnages auxquels sont adjoints quelques notables choisis par le gouvernement.

La compétence de ces deux conseils s'applique à la confection des lois locales, à l'examen du budget, à toutes les questions que leur soumet le gouverneur. Le rôle de ces deux conseils est néanmois purement consultatif. C'est toujours le gouverneur qui reste seul maître — sous le contrôle du gouvernement métropolitain — de formuler et de légiférer d'après son initiative.

§ 2. — Colonies à institutions représentatives sans gouvernement responsable.

Ce second groupe comprend :

Les Bahama,
La Barbade,
Les Bermudes,
La Guyane anglaise,

La confédération des Iles sous le Vent,
La Jamaïque,
Malte,
Maurice,
et enfin Natal.

Dans ces colonies, la population participe en une large part à la gestion de ses propres intérêts.

L'organisation est la suivante : l'administration est confiée à un gouverneur assisté d'un conseil exécutif et d'un conseil législatif. Ces conseils sont constitués autrement que dans les colonies de la couronne. Le conseil exécutif comprend un certain nombre de notables, ce qui assure aux habitants une représentation utile et un contrôle plus sérieux, surtout qu'il jouit d'un pouvoir propre et doit même en certains cas donner obligatoirement son autorisation.

Le conseil législatif, organisé plus librement encore, est composé d'une bonne partie de membres élus par les habitants. A la Barbade, aux Bahama, aux Bermudes, il existe même, à côté d'un conseil législatif, une assemblée législative entièrement élue. Enfin la législation locale fait à peu près souverainement la loi de la colonie, vote les recettes et les dépenses et surveille l'administration, sans que celle-ci ait toutefois à répondre de ses actes devant elle.

§ 3. — Colonies à institutions représentatives avec gouvernement responsable.

Cette troisième catégorie est de beaucoup la plus importante, elle comprend :

Le Canada,
Terre-Neuve,
La Nouvelle-Zélande,
Les Etats australiens.
La colonie du Cap.

Ces colonies jouissent d'une autonomie politique et administrative presque absolue.

L'organisation gouvernementale comprend deux assemblées parlementaires :

1° Une assemblée législative ou Chambre basse élue entièrement par les habitants.

2° Un conseil législatif, ou Chambre haute, tantôt nommé directement par la couronne, tantôt élue par les colons.

3° Un conseil dit exécutif est composé de membres des deux chambres qui prennent le titre de ministres et assurent la marche des services publics.

Au-dessus de ces trois organismes politiques, apparaît un gouverneur délégué du pouvoir métropolitain et nommé par le roi. Tout ce système fonctionne selon les règles du régime parlemen-

taire. Le gouverneur est une sorte de souverain constitutionnel qui règne plus qu'il ne gouverne ; il ne peut rien faire qu'avec le concours des ministres qui répondent de ses actes et des leurs devant les Chambres locales.

1° La couronne seule a qualité pour réglementer tout ce qui touche au droit externe, par exemple : de faire les traités et conventions diplomatiques, la législation consulaire ou internationale, le droit de paix ou de guerre et les réglements maritimes et militaires.

2° La couronne peut seule fixer et modifier, par une loi organique ou fondamentale, le régime constitutionnel des colonies acquises par voie de cession ou de conquête.

3° La couronne a seule le droit d'opposer son *veto* à toute mesure législative votée par une législature locale. Toutes les lois coloniales sont, dans la pratique, ratifiées par elle. Dans l'ensemble de ces droits, la métropole n'a qu'un pouvoir de contrôle assez restreint, qu'elle fait exercer par son gouverneur ; c'est le régime d'autonomie coloniale le plus absolu qui puisse être appliqué sans entraîner pour la Grande-Bretagne l'abdication de tous ses droits.

On réalise ainsi dans la législation anglaise l'autonomie la plus large qu'il soit possible de rêver, sauf dans les colonies de la couronne et

celles qui relèvent du Foreing-Office, où l'Angleterre réserve son droit de conquête. Enfin le Royaume-Uni s'emploie, comme nous l'avons indiqué, à donner à ses colonies le maximum d'autonomie pour répondre largement au degré de leur civilisation.

Une étude plus détaillée sur la législation britannique pourrait nous amener à composer un ouvrage entier. Aussi, pour ne pas dépasser les limites de ce travail, nous tracerons un développement sommaire de la fédération parlementaire australienne, et nous étudierons ensuite, en quelques lignes, le fonctionnement du Parlement le plus nouveau, de la colonie du Cap.

Dans la confédération canadienne et la colonie du Cap, la constitution a confié le pouvoir législatif à deux chambres : un Sénat dont les membres sont nommés à vie par le gouverneur et une Chambre des Communes élue par le suffrage universel.

Quant à l'Australie, c'est une République fédérale qui conserve comme chef du pouvoir exécutif le gouverneur nommé par la métropole ; celui-ci devient ainsi une sorte de Président de la République. C'est la constitution de 1900 qui a réglé définitivement la situation de cette grande île.

SECTION III

Fédération australienne et son Parlement.

L'Australie, parmi les colonies autonomes britanniques, occupe concurremment avec le Canada une situation prépondérante qui, d'ailleurs, se justifie par l'étendue des territoires, l'importance du commerce et la valeur des productions naturelles. La constitution australienne nous apporte aujourd'hui plus de lumière que celle du Canada, sur la tournure que prennent les relations des colonies autonomes avec la mère-patrie. Dans ces dernières années, l'Angleterre a doté ses colonies, après le coup fatal de la séparation des Etats-Unis, d'une institution coloniale vraiment intéressante et utile à étudier. L'œuvre est purement britannique et le fruit d'efforts intelligents et laborieux.

Depuis le 13 juillet 1900, les colonies anglaises de l'Océan Pacifique comprenant six Etats autonomes : Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, Queensland, South-Australia, Tasmanie, Western-Australia sont autorisées à se former en un gouvernement fédéral. La Nouvelle-Zélande n'a pas adhéré à la fédération, mais on croit qu'elle ne tardera pas à y entrer, car ses intérêts l'y porteront naturellement.

Lorsqu'il s'agit d'élaborer la constitution canadienne, les colonies qui désiraient s'unir envoyèrent des délégués auprès du gouvernement métropolitain, et le texte accepté sortit de leurs délibérations communes ; sanctionnée par le Parlement impérial, acceptée par les législatures coloniales, cette constitution fut appliquée sans avoir été ratifiée par les votations populaires. Au contraire, quand ils ont voulu s'unir, les Australiens ont agi avec une tout autre liberté. Ils ont élaboré eux-mêmes leur constitution, sans demander le moindre avis à la mère-patrie, et c'est seulement après lui avoir fait subir l'épreuve du referendum populaire, qu'ils le présentèrent au gouvernement anglais simplement pour l'enregistrer (1).

En fait, l'Etat fédéral australien, depuis que la constitution est établie, laisse au gouvernement britannique un pouvoir tellement restreint que l'Australie semble s'être maintenant soustrait à la tutelle de l'Angleterre et peut être considérée comme une nation sœur de la métropole sous l'égide de la même couronne.

La constitution australienne peut être examinée au double point de vue international et national.

Au point de vue international, elle crée en Océanie une situation absolument nouvelle. Cette

(1) Henri Merens, *Colonies anglaises autonomes*, p. 101.

République fédérale devient véritablement une nation distincte de l'Angleterre, car nous verrons, en étudiant sa constitution intérieure qu'elle possède un gouvernement, des finances, une législature, une armée et une flotte nationales. Sans doute elle n'aura pas de représentants particuliers dans les chancelleries étrangères ; mais les diplomates du Royaume-Uni l'y représenteront à titre d'associés avec les mêmes intérêts politiques que ceux des Etats australiens. Sauf l'obligation de respecter les traités politiques signés par le roi d'Angleterre comme souverain de tout l'Empire, la République australienne sera parfaitement libre de s'engager dans des conventions particulières pour l'acquisition de la nationalité, pour les questions d'extradition, pour les relations postales, pour les traités de commerce, etc., et de voter sur ces matières des lois spéciales à son territoire.

Au point de vue national, il faut distinguer dans la nouvelle constitution trois ordres d'idées : les rapports de la République avec la Grande-Bretagne, l'organisation des pouvoirs constitutionnels de la confédération et les relations du gouvernement fédéral avec les membres de l'Union.

Les liens juridiques qui rattachent la nouvelle République au Royaume-Uni sont : la présence d'un gouverneur général, la prérogative royale du souverain d'Angleterre et la compétence d'appel

suprême du Conseil privé siégeant à Londres (1).

La fédération comporte d'abord l'étude du pouvoir législatif attribué au Parlement fédéral à l'acte constitutionnel de 1900, puis en second lieu celle du pouvoir législatif dans les législatures locales.

L'article 1er de la constitution est ainsi libellé : « Le pouvoir législatif de la Fédération repose sur un Parlement fédéral qui se compose d'un roi, d'un Sénat et d'une Chambre des députés. »

Dans la Fédération australienne, le roi est représenté par un gouverneur général qui jouit de tous les pouvoirs qu'il plaît à son roi de lui attribuer.

Le gouverneur général qu'on voit ici est un haut fonctionnaire de la Fédération. Il possède un pouvoir souverain, demeure responsable devant la couronne d'Angleterre, mais non pas devant le Parlement australien.

L'attribution du gouverneur est de fixer les époques de réunion du Parlement dans les limites indiquées par la constitution ; il a en outre le droit plus important de dissoudre la Chambre des députés. Mais sa principale fonction consiste dans l'exercice du pouvoir exécutif par délégation

---

(1) *Revue du droit international* 1900 *sur la constitution fédérale en Océanie*, p. 620.

royale. A ce titre, il est assisté d'un conseil exécutif fédéral et de ministres d'Etat nommés par lui, choisis dans le Parlement et comprenant de droit tous ses conseils exécutifs.

Le gouverneur fédéral dont la sphère d'action est ainsi limitée a pour organe législatif le Sénat et la Chambre.

Le Sénat est composé de représentants des Etats, élus pour six ans, renouvelables par moitié tous les trois ans. Chaque Etat comporte au Sénat le même nombre de représentants quelle qu'en soit la population. Le Sénat représente, en effet, les Etats en tant que personnes politiques.

La Chambre des représentants, au contraire, n'est élue que pour trois ans, et le nombre des députés est, pour chaque Etat, proportionnel à sa population, mais les sièges parlementaires sont répartis inégalement entre les Etats en proportion de leur population blanche ; les indigènes océaniens ne sont pas considérés comme citoyens des colonies anglaises. Il y a un minimum de cinq représentants pour chaque Etat, et ils sont élus dans des circonscriptions déterminées par les législatures particulières des Etats (1). Par conséquent, c'est la Chambre qui représente particulièrement la population australienne des deux races.

(1) V. *Revue de droit international*, 1900, p. 626.

Le collège électoral du Parlement fédéral est élu à un seul degré : six sénateurs et douze députés par Etat ; ces derniers, pour être éligibles, doivent être âgés de 21 ans, capables de voter pour la Chambre des députés et doivent résider depuis trois ans dans la frontière du *Common Wealth* et être sujets du roi, soit par naissance ou soit par naturalisation depuis cinq ans au moins (1).

Nous n'insisterons pas sur le mode de remplacement des sénateurs, ni sur l'opération arithmétique très compliquée que nécessite la détermination de la population d'élus avec le nombre des habitants ; ce sont des détails techniques et sans aucun intérêt pour notre travail.

Le Parlement fédéral, composé du Sénat et de la Chambre, jouit du droit d'initiative en ce qui concerne la représentation des projets de lois, sauf en matière financière (2). On voit que la Chambre des représentants exerce la plénitude des projets de lois financières, tandis que le Sénat n'exerce que le second rôle. La constitution australienne a décidé que tous les projets de lois autorisant des dépenses ou instituant des impôts, devraient être présentés d'abord à la Chambre des représentants et que le Sénat pourrait seulement les amender,

(1) V. Bréchignac, *Les assemblées législatives dans la législation coloniale,* thèse, p. 90.
(2) V. art. 44 de la Constitution fédérale australienne.

c'est-à-dire les rejeter ou les retourner à la Chambre, en demandant par message la suppression ou la modification de toutes clauses ou parties y étant contenues ; mais il est libre, en ce dernier cas, d'en tenir compte ou non. La constitution a également interdit au Sénat d'introduire dans des projets de lois des amendements de nature à augmenter les charges publiques. Mais en dehors des questions financières, elle veut bien laisser au Sénat les mêmes pouvoirs qu'à la Chambre.

Lorsque le Sénat refuse pour la seconde fois de voter une loi que la Chambre lui a soumise déjà dans la même section ou dans la section précédente, après un intervalle de trois mois au moins, le gouverneur général peut dissoudre les deux Chambres simultanément. Si après la dissolution, l'entente est encore impossible, le gouverneur peut les réunir dans une séance commune dans laquelle a lieu un débat sur le projet de loi. L'assemblée générale délibère et vote alors à la majorité absolue. Si la loi proposée est acceptée par la majorité absolue des membres des deux Chambres, elle sera regardée comme ayant été dûment votée, et représentée au gouverneur pour être soumise à l'approbation du roi.

L'approbation de la loi par le roi constitue le dernier terme de l'élaboration de la loi fédérale. Le gouverneur ayant reçu ladite loi votée par les

membres des deux Chambres, doit déclarer qu'il sanctionne au nom du roi, ou qu'il la réserve pour « le bon plaisir de Sa Majesté ».

Enfin, une loi proposée qui aura été réservée pour « le bon plaisir » du roi ne serait en vigueur que dans les deux années à courir du jour où la loi aura été présentée au gouverneur pour la sanction du roi. Le gouverneur, aussitôt après avoir reçu la sanction royale, doit annoncer aux deux Chambres que la loi est royalement sanctionnée,

Il arrive parfois que le roi ne donne pas son approbation à la loi réservée à son bon plaisir ; le gouverneur, après avoir reçu son message, doit annoncer alors verbalement aux deux Chambres que ladite loi est annulée complètement par le roi.

Reste à examiner l'exercice du pouvoir législatif dans les législatures locales.

Nous ferons ici une étude brève et succinte, car dans chaque Etat australien le régime parlementaire fonctionne avec deux Chambres représentatives, sensiblement de la même façon que le régime fédéral qui vient d'être exposé. Ce qui varie, ce sont les matières sur lesquelles s'exerce la compétence du corps législatif.

Le corps législatif est investi d'une capacité législative générale, sauf en ce qui concerne les matières réservées au Parlement fédéral. Toute

loi fiscale qui serait en conflit avec une loi émanant du Parlement fédéral serait considérée comme nulle et de nul effet.

Les méthodes employées pour la conduite des affaires, pour le maniement des projets de loi sont, pour la plupart, modelées sur celles du Parlement métropolitain ou du Parlement fédéral.

SECTION IV

Parlement de la Colonie du Cap ou Transvaalien.

En 1906, le gouvernement anglais a accordé définitivement au Transvaal une constitution autonome ; il nous paraît très utile d'étudier aujourd'hui quelques traits caractéristiques de ce nouveau régime. Il faut rendre au ministère britannique l'hommage éclatant qui lui est dû. « Ces libéraux, écrit un diplomate, ne se contentent pas d'avoir à la bouche les mots sacrés de liberté et de justice, ces libéraux ont conformé leurs actes à leurs paroles. En vérité, au mois de mai 1902, alors que les généraux boers capitulaient à Vereeniging entre les mains de lord Kitchener, qui eût osé espérer que moins de cinq ans après, les vainqueurs accorderaient aux vaincus le *self-government ?* » C'est une nouvelle preuve de la haute habileté politique de la nation britannique.

M. Chamberlain et lord Milner avaient d'abord imposé aux Républiques annexées le régime des colonies de la couronne, où le gouverneur exerce tous les pouvoirs, et l'on était persuadé que ce régime durerait très longtemps.

Les Anglais avaient-ils fait cette guerre si difficile, si onéreuse, si sanglante, uniquement pour conquérir la richesse du sous-sol du Rand ? Non certes, si les Jingoes avaient tenu de planter, coûte que coûte, le drapeau à Bloemfontein et à Prétoria, cela avait été surtout pour assurer la prépondérance de l'élément britannique dans l'Afrique du Sud (1).

Si le gouvernement de la Grande-Bretagne, aux débuts de la colonisation, s'était montré cruel et tyrannique, plus tard il fit preuve d'un louable esprit d'équité. On avait mal jugé les Anglais sur les procédés qu'ils avaient employés dans les guerres coloniales ; il faut être juste et rendre hommage à leur intelligence de la situation, à leur sens pratique et à leur loyauté. Dès qu'ils comprirent que la guerre devenait injuste à l'égard des Boers, ils cherchèrent à se faire pardonner la victoire. Aussi les ministres anglais se décidèrent-ils rapidement à se concilier la sympathie

---

(1) Voir Bréchignac, *Les assemblées électives dans la législation coloniale française,* thèse p. 92.

des vaincus par la concession d'une constitution parlementaire autonome.

La première constitution fut promulguée en 1905. Elle donnait aux Boers une participation à l'administration de leur pays.

En se basant sur le recensement de 1904, le gouvernement anglais tenait compte de l'importance de la population, il décidait d'accorder 6 sièges à Prétoria, 34 au Rand et 29 au reste du pays.

L'assemblée du Transvaal comptait ainsi 69 députés élus pour cinq ans. L'un d'eux, choisi comme président, était obligé d'abandonner son siège de député immédiatement après son élection à la présidence.

« Les députés pouvaient parler indifféremment l'anglais ou le hollandais, contrairement à ce qui se passait sous la Constitution de Lyttelton où l'usage de la langue hollandaise était soumis à une demande préalable (1). »

En 1907, la constitution fut appliquée intégralement au Transvaal. Les Anglais s'appercevaient qu'ils possédaient la majorité dans la Chambre nouvelle.

Il ne faut pas oublier que le Transvaal fut doté, pour le début, d'une seconde Chambre nommée

---

(1) Voir *Questions diplomatiques et coloniales*. La nouvelle constitution du Transvaal, t. XXIII, 1907, p. 43

par la couronne, plus tard elle fut élue par les Parlements subséquents. Elle ne comprenait que 15 membres, et jusqu'à présent elle a fonctionné d'une manière admirable.

« Car cette constitution des colonies britanniques, on peut constater combien sont faibles les liens qui les rattachent au Royaume-Uni ! D'aucuns croient qu'ils se briseront un jour ou l'autre ; d'autres pensent au contraire, avec raison semble-t-il, que « dotées d'une indépendance presque complète, ces colonies auraient tort aujourd'hui de les rompre. Elles bénéficient du prestige de la puissance britannique, de l'appui de sa diplomatie, et elles n'en supportent pas les charges ; c'est tout avantage pour elles. L'Angleterre est vraiment remarquable, quand elle cherche à transformer l'organisation politique de son empire colonial, à l'asseoir sur une « union douanière et militaire que cimente une profonde union morale » et quand elle déclare que « si ce sacrifice est nécessaire au maintien de l'intégrité de l'empire, elle renoncera aux derniers vestiges de sa domination législative et administrative sur les colonies autonomes. A ce prix, celles-ci resteront volontiers sous la suzeraineté nominale d'une nation à laquelle les rattacheront bientôt sans doute, non seulement une incontestable unité morale, une sorte de loyalisme sentimental et un immense

orgueil de race, mais aussi les liens plus positifs d'une organisation commerciale et militaire commune. »

CONCLUSION

La situation politique et économique de notre France d'Asie, comme tout le monde peut aujourd'hui le constater, est très peu florissante en comparaison de celle des puissances voisines. Le Siam, le Japon et la Chine ont, à l'heure actuelle, un gouvernement bien constitué et possèdent des moyens de défense nationale suffisants. On nous objectera sûrement que la Chine n'est pas encore bien organisée. Mais il faut voir sous un autre aspect ; la fameuse révolution récemment accomplie en ce Pays-Céleste, renversant la dynastie mandchourienne et instaurant la République, n'est-elle pas l'évolution la plus remarquable et la plus grandiose du monde ? Il faut se représenter que ce pays, aussi grand que l'Europe, peuplé de 400 millions d'hommes, est arrivé à se reformer en peu de temps, en luttant avec force au nom de la liberté contre la caste dynastique mandchourienne.

Les évolutions diverses des Etats voisins nous causent déjà de profondes inquiétudes pour notre

nation, surtout qu'il existe dans ce pays de grandes richesses minérales et agricoles. Nous pouvons craindre d'être accaparés un jour par une puissance voisine et arrachés de notre milieu politique et social. Cette pensée se présente souvent à notre esprit et nous rappelle que nous devrions nous unir étroitement à la France pour défendre nos intérêts communs et nationaux. C'est pourquoi nous entreprenons la tâche que nous nous sommes fixée et qui est rendue difficile par la rareté des documents : démontrer le principe de la colonisation et son utilité, énoncer certaines critiques de la politique actuelle, préciser les tendances et l'avenir de notre pays, instituer un organe de politique étatiste, progressiste et libérale, tel que nous l'a enseigné la législation coloniale étrangère.

A ce propos, rappelons brièvement le fonctionnement de notre politique actuelle. C'est la politique d'assimilation : la métropole confère à la colonie son code et ses lois, et le gouverneur n'a presque pas de pouvoir d'initiative.

A strictement parler, ce procédé d'administration a été appliqué peu habilement, et à l'exclusion de toute profonde réflexion ; c'est ce qui explique ses insuccès nombreux dans les colonies.

D'autre part, si la colonisation anglaise, inspirée du système d'autonomie, apparaît comme extrê-

mement brillante, l'indépendance de ses colonies assure, au contraire, un attachement plus étroit à la mère-patrie.

Ainsi la solution que nous avons adoptée et qui procède des deux politiques d'assimilation et d'autonomie, nous semble-t-elle la plus propre à éviter de grands maux résultant d'excès également regrettables.

Enfin, en terminant notre étude, nous attendons avec espoir le moment où l'institution parlementaire sera mise à l'œuvre par des politiciens annamitophiles, les plus éminents et les plus charitables du monde.

Puisse notre attente ne pas être de longue durée et l'ère des réalités utiles succéder rapidement à la période stagnante des tergiversations et des indécisions.

Vu :
Le Pésident de la Thèse,
Thuilley, le 28 octobre 1912,
A. CHRÉTIEN.

Vu :
Le Doyen de la Faculté,
Nancy, le 5 novembre 1912,
E. BINET.

Vu et permis d'imprimer :
Nancy, le 6 novembre 1912,
Le Recteur de l'Académie,
CH. ADAM,
Correspondant de l'Institut.

Table des Matières

Pages.

BIBLIOGRAPHIE V
INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — **La Colonisation et ses avantages** 7
SECTION I. — *Définition du mot colonie* 7
SECTION II. — *La colonisation est un art ou une science* 9
SECTION III. — *Avantages d'ordre économique* . . 11
SECTION IV. — *La colonisation implique nécessairement une émigration d'hommes et de capitaux* 13
SECTION V. — *Avantages d'ordre politique et social colonial* 16

DEUXIÈME PARTIE

TABLEAU DE LA COLONISATION INDO-CHINOISE

CHAPITRE PREMIER. — **Les institutions politiques du pays d'Annam avant la conquête française** 21

Pages.

CHAPITRE II. — **Le Mandarinat et son organisation.** 27

CHAPITRE III. — **Situation critique de la politique actuelle en Indo-Chine** 30

SECTION I. — *Esquisse de la politique générale* . 30

SECTION II. — *Tableau de l'enseignement* 35

CHAPITRE IV. — **Critique du Conseil Colonial de Cochinchine**. 39

SECTION I. — *Représentation par les indigènes eux-mêmes* 42

§ 1. — Assemblées représentatives 43

§ 2. — Quorum représentatif. 45

CHAPITPE V. — **Critique de la représentation coloniale au Parlement métropolitain**. . . . 48

SECTION I. — *Ses traits caractéristiques* 48

SECTION II. — *Ses inconvénients* 53

TROISIÈME PARTIE

INSTITUTIONS FÉDÉRALES ET PARLEMENTAIRES EN INDO-CHINE

CHAPITRE PREMIER. — **Démonstration des principes logiques de ces institutions**. . . . 62

CHAPITRE II. — **Définition des mots : Confédération, Fédération et Union** 67

CHAPiTRE III. — **Institutions fédérales en Indo-Chine** 71

SECTION I. — *Conseil législatif local* 73

CHAPITRE IV. — **Assemblée législative fédérale**. 79

QUATRIÈME PARTIE

TABLEAU DE LA LÉGISLATION COLONIALE ANGLAISE

Pages.

CHAPITRE PREMIER. — **Législation comparée** 87

SECTION I. — *Etudes générales des colonies anglaises.* 87

SECTION II. — *Etudes des différents groupes des colonies* 91

§ 1er. — Colonies de la Couronne. 94

§ 2. — Colonies à institutions représentatives sans gouvernement responsable. . . 95

§ 3. — Colonies à institutions représentatives avec gouvernement responsable. . . 97

SECTION III. — *Fédération australienne et son Parlement* 100

SECTION IV. — *Parlement de la colonie du Cap ou transvaalien.* 108

CONCLUSION. 113